بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة جرش الأهلية

كلية الحقوق

قسم الدراسات العليا

القانون العام

رسالة بعنوان:

التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي

دراسة مقارنة

مقدمة من الطالب:

مصطفى عبدالله " محمد توفيق " الروسان

إشراف:

الأستاذ الدكتور سهيل حسين الفتلاوي

قدمت هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات نيل درجة الماجستير في القانون العام

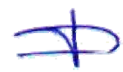
كلية الحقوق / جامعة جرش الأهلية

الفصل الدراسي الأول / ٢٠١٠

تفويض

أنا مصطفى عبدالله " محمد توفيق " الروسان، أفوض جامعة جرش الأهلية بتزويد نسخ من رسالتي للمكتبات أو الهيئات أو الأشخاص عند طلبها.

الأسم: مصطفى عبدالله " محمد توفيق " الروسان.

التوقيع: 

تقرير لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة علناً، وأجيزت، وذلك:

يوم: الأثنين ٢٠ ذو الحجة ١٤٣٠ هجري.

الموافق: ٧ / ١٢ / ٢٠٠٩ ميلادي.

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
١) الأستاذ الدكتور سهيل حسين الفتلاوي، مشرفاً ورئيساً. جامعة جرش الأهلية.	....
٢) الأستاذ الدكتور فخري عبد الرزاق الحديثي، عضواً. جامعة جرش الأهلية.	....
٣) الأستاذ الدكتور غازي حسين عناية، عضواً. جامعة جرش الأهلية.	....
٤) الدكتور عمر عبد الرحمن البوريني، عضواً. جامعة عمان الأهلية.	....

الإهداء

إلى من يعجز اللسان عن التعبير عن مكنونات شعوري نحوهما بحبـــي وتقــديري والديّ يحميهما الله ويحفظهما، مثلي الأعلى في الحياة.

إلى من وقفت بجواري ورفيقة مشواري طوال دراستي عرفاناً بمواقفها وتــشجيعها المستمر... زوجتي.

إلى من أتحدى مصاعب الحياة لأجلهم، إلى زهرة حياتي أبنيّ... صباح ومحمد.

إلى من لهم في قلبي مكانة وفي نفسي منزلة... أخواني وأخواتي.

إلى كل من ساهم في إعداد هذه الرسالة منذ أن كانت مجرد فكرة حتى أصبحت بهذا الشكل المتواضع.

عرفاناً وجميلاً مني بفضلكم، إليكم جميعاً أهدي هذا الجهد.

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله حمداً كثيراً الذي جعلنا من أمة الإسلام، وأفضل الصلاة والسلام على سيدنا محمد بن عبدالله خاتم الأنبياء وسيد المرسلين، الحمد الله الذي أعانني على أتمام هذه الرسالة.

أتقدم بوافر الأمتنان والعرفان إلى الأستاذ الدكتور سهيل حسين الفتلاوي، الذي أشرف على هذه الرسالة، ومنحني الكثير من علمه النافع، ويسر لي أسباب البحث العلمي بفكره المنير وبصيرته النافذة، فكان الباعث في نفسي الهمة والعزيمة، وإن كان هناك من كلمة أقولها فهي دعواتي الصادقة له بمزيد من النجاح والرقي في مسيرته العلمية والعملية.

كما يشرفني أن أتوجه بعظيم الشكر والتقدير إلى أستاذي الدكتور سليم سلامة حتاملة، على ما بذله من جهد لإنجاح هذه الرسالة، والذي أفاض عليّ بعلمه وملاحظاته، فكان نعم المعين، فجزاه الله مني خير الجزاء، داعي الباري عز وجل أن يجعل هذه الرسالة في ميزان حسناته.

كما أتقدم بعميق شكري وعرفاني إلى أساتذتي الأجلاء، أعضاء لجنة المناقشة على تفضلهم مشكورين بقبول مناقشة هذه الرسالة، وأغنائها بملاحظاتهم وتوجيهاتهم.

كما أنني مدين بالشكر والعرفان للسيد عبدالله قوقزة / مدير إدارة الشؤون القانونية / وزارة التربية والتعليم، على ما قدمه لي من مساعدة أثناء مسيرتي العلمية، وأتقدم بجزيل الشكر والتقدير إلى جميع موظفي إدارة الشؤون القانونية / وزارة التربية والتعليم، على ما أحاطوني به من رعاية واهتمام، ونصح وإرشاد، ودعم معنوي كان لهُ كبير الأثر في نفسي.

كما أقدم شكري إلى كل من سهل لي الوصول إلى هدفي وطموحي، ولصديقي الدكتور خالد الحموري الذي وقف معي طويلاً، وقدم لي يد العون والمساعدة، فلك مني يا صديقي كل الحب والوفاء.

كما لا يفوتني أن أقدم شكري لوالدي أطال الله بعمرهما، وأخواني وأخواتي وعائلتي الأعزاء الذين ساعدوني بدعمهم المتواصل. وإلى كل من قدم لي العون والمساعدة ممن فاتني أن أذكرهم.

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

فهرس المحتويات

الموضوع **الصفحة**

فهرس المحتويات

الملخص

تناولت هذه الدراسة التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي – وفي إطار مقارن – في الفقه والتشريع والقضاء الإداري، وفق منهجية الجمع بين أسلوبين من أساليب البحث العلمي وهما المنهج الوصفي والمنهج الاستنباطي، ومن خلال الوصف الدقيق للتشريعات في الدول محل الدراسة وتعزيزها بمواقف فقهية وقضائية، وقد تطرقنا في فصل تمهيدي إلى تعريف الجزاء التأديبي وأهدافه والأساس القانوني له، والمبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي والضمانات التأديبية وأخيراً، أوجه عدم مشروعيتة.

ومن ثم تناول الباحث في الفصل الأول من هذه الدراسة ماهية التظلم الإداري من خلال مفهوم التظلم الإداري في الفقه والقضاء الإداري الأردني والمصري ومبررات اللجوء إليه، وحالات التقدم بتظلم إداري، وأنواع التظلم الإداري، حيث قسم إلى قسمين رئيسيين ويظهر ذلك من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها، فينقسم إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، ومن حيث أثره القانوني وحرية تقديمه، فينقسم إلى تظلم جوازي (اختياري) وتظلم إجباري (وجوبي).

ولقد تناول الباحث في الفصل الثاني قواعد وشروط التظلم الإداري مبتدأً بوسائل العلم بالجزاء التأديبي وبدء ميعاد التظلم الإداري من خلال النشر والتبليغ (الإعلان) والعلم اليقيني.

وبحثنا بعد ذلك على نحو تفصيلي الشروط الشكلية والموضوعية للتظلم الإداري حيث تناول الباحث الشروط الشكلية والتي تتمثل بشروط القرار الإداري القابل للتظلم، وشرط المصلحة في التظلم الإداري، وتقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة، وأخيراً الالتزام بالمواعيد المقررة.

أما الشروط الموضوعية للتظلم الإداري فقد تناولها الباحث من خلال أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً، وأن يكون التظلم الإداري مجدياً.

وأخيراً، تناول الباحث الآثار القانونية للتظلم الإداري والتي تتعلــق بـــالأفراد والإدارة والقرار المتظلم منه، وأخيراً القضاء.

ولقد توصل الباحث في نهاية دراسته المتواضعة إلى مجموعة مـــن النتـــائج والتوصيات والذي يأمل من أصحاب الاختصاص الاهتمام بها.

والله الموفق

Abstract

This study examined the administrative grievance as subsequent guaranty for the disciplinary penalty – within a comparative framework – in the jurisprudence, legislation and administrative Judicature. It was carried out according a methodology combining two of the scientific methods, namely: the descriptive and deductive method, through the delicate description of the legislations in the countries subject matter of this study, as well through reinforcing them by jurisprudential and judicial situations. In the introductory Chapter, I examined the definition of the disciplinary punishment, its objectives, and legal basis, the principles that govern the disciplinary punishment, and, finally, the aspects of its illegality.

The researcher, in the second Chapter, dealt in the essence of the administrative grievance through the concept of the administrative system in Jordanian and Egyptian jurisprudence and administrative judicature, the reasons for resorting to it, instances of applying for an administrative grievance, and the types of administrative grievances. They were divided into to main sections, which are apparent in terms of the judicial jurisdiction to examine the grievance and look into, and the party applied to. Thus divided into jurisdiction system and presidency system. Yet, in terms of its legal effects and the liberty to apply it, it is divided into permissible (optional) and compulsory grievances.

In Chapter Two, the researcher tackled rules and conditions of the administrative grievance, beginning with the notification means of the disciplinary punishment, timing of the beginning of the administrative grievance through publishing and notification (announcement) as well as the sure knowledge.

Then, I examined in details the form and thematic conditions of the administrative grievance, and dealt in the form conditions which are: conditions of the administrative decision permitted to be complained against, submitting the administrative grievance to the party of the concern, and commitment to the prescribed timings. As for the thematic conditions of the administrative grievance, the researcher tackled through that the grievance should be clear and blatant, and that the grievance should be fruitful.

Finally, the researcher examined the legal effects of the administrative grievance concerning the individuals, management, the decision complained against, and finally the judicature.

In this humble study, the researcher concluded with some results and recommendations, and he hopes the parties of the concern will show interest in.

May Allah Bestow Success

المقدمة

إن للتأديب في الوظيفة العامة دور هام وأساسي في منع الموظف من الإخلال بالمسؤوليات وأخلاقيات الوظيفة العامة وواجباته المنوطة به كموظف عام سواء أكان هذا العمل في حياته العامة أو الخاصة، فهو بمثابة وسيلة لعقاب الموظف العام نظراً لإرتكابة مخالفة تستوجب مساءلته تأديبياً.

وعليه لا بد من مساءلة الموظف المخالف، بإتخاذ قرارات إدارية تمس الطبيعة الوظيفية للموظف العام، ومن هذه القرارات الجزاءات التأديبية. والتي توقع بهدف تسيير المرفق العام بانتظام وإطراد ومنع الموظف المخالف من تكرار مخالفته مستقبلاً وتزجر غيره من الموظفين.

ونظراً لما تتمتع به الإدارة من سلطة تقديرية في إيقاع الجزاءات التأديبية على الموظف المخالف، فإنه من الممكن أن تكون هذه الجزاءات الصادرة بحق الموظف المخالف معيبة بإحدى العيوب التي تمس الجزاء التأديبي، أو أنها تخالف مبدأ المشروعية، ومن هذا المنطلق فإن أقسى أنواع التعسف باستخدام السلطة أن تقوم الإدارة بإصدار قرارات إدارية تنطوي على مساس بحقوق وحريات الأفراد، دون توفير أية ضمانة لهؤلاء الأفراد من تعسف وجور الإدارة. وبذلك توفير طريق للتظلم من هذه القرارات قبل رفع الأمر أمام القضاء الإداري.

ومن خلال عمل الباحث الوظيفي فإن كثيراً من الموظفين تنقصهم المعرفة القانونية بحقوقهم الوظيفية والتي تشكل الضمانة الحقيقية للموظف قبل وبعد إيقاع أية عقوبة تأديبية، وللحيلولة دون تكرارها في المستقبل أثرت الكتابة في هذا الموضوع.

وبناءً على ما تقدم فإن الباحث من المؤيدين لوجود التظلم الإداري، وذلك بسبب إمكانية حل المنازعات الإدارية بسهولة ويسر وبأقل وقت ممكن وبأقل تكلفة مما يوفر على صاحب الشأن اللجوء إلى طريق التقاضي في ظل تدني الرواتب، مما ينعكس إيجاباً على الوضع النفسي للموظف داخل الوظيفة العامة وعلاقته برؤسائه.

كما يؤدي التظلم الإداري إلى إنهاء المنازعات الإدارية في بدايتها وذلك بالعدول عن القرار الخاطئ حال اكتشاف الإدارة أن القرار الصادر بحق الموظف المتظلم معيب وأنه على حق في تظلمه، ويضاف إلى ما سبق في أن التظلم الإداري يقلل من المنازعات بين الموظف من جهة والإدارة من جهة أخرى وإظهار الإدارة أنها في موقف إيجابي بقبولها للتظلم.

كما يؤدي التظلم الإداري إلى التخفيف عن كاهل المحاكم من رفع الدعاوى أمامها، هذا كله من شأنه أن يعزز الثقة المتبادلة بين الموظف وبين الإدارة.

وقد تناول الباحث في دراسته المتواضعة أنواع التظلم الإداري، وشروطه الشكلية والموضوعية، وأخيراً الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للأفراد والإدارة والقرار المتظلم منه والقضاء، وصولاً للتخفيف من الكم الهائل من القضايا المرفوعة أمام القضاء فهو وسيلة لا تكلف صاحب الشأن سوى طلب يقدم إلى صاحب الاختصاص للنظر فيه يشرح فيه موضوعه.

وقد أرتئ الباحث في هذه الدراسة أن تقتصر على قوانين وأنظمة الخدمة المدنية في الدول محل الدراسة، بالإضافة إلى التعرض لآراء الفقه واجتهادات المحاكم في ذات الموضوع.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أمكانية تعرض الموظف العام لجزاء تأديبي، هذا من جانب، ومن جانب آخر يجب إبراز الضمانات القانونية للموظف العام بعد إيقاع الجزاء التأديبي، ومنها التظلم الإداري. لذلك فإن الإشكالية، تظهر بشكل واضح من خلال أن التظلم الإداري إجراء ضروري ومهم للموظف كفلته القوانين والأنظمة الناظمة للوظيفة العامة، قبل اللجوء إلى طريق التقاضي، لهذا كان لا بد لنا من تسليط الضوء على هذا الموضوع. وهنا نسال السؤال الآتي، ما هي الوسائل القانونية التي منحها المشرع للموظف العام أو الفرد للدفاع عن حقوقه أمام السلطات الإدارية العامة ؟

فرضية الدراسة:

يفترض الباحث من خلال هذه الدراسة مجموعة من النقاط الآتية:

١ ــ يعتبر التظلم الإداري أحد الضمانات القانونية للموظف العام باعتبـــاره وسيلة من الوسائل القانونية للتظلم من الجزاءات التأديبية الصادرة بحق الموظـــف العام.

٢ ــ يشترط في التظلم الإداري تقديمه من صاحب الشأن أو من له مصلحة في تقديمه، وأن يصدر هذا التظلم ضدّ قرار إداري وخلال الميعاد القانوني للتظلم.

٣ ــ يقسم التظلم الإداري إلى نوعين وهما التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها، وهما التظلم الولائي والتظلم الرئاسي. وإلى تظلم إداري من حيث أثره القانوني وحرية تقديمه إلى تظلم جوازي (اختياري) وإلى تظلم وجوبي (إجباري).

أهمية الدراسة:

ان هذه الدراسة تستمد أهميتها من خلال أهمية دراسة موضوع التظلم الإداري والذي قام المشرع الأردني لأول مرة بمعالجة أحكامه في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

وتتبع أيضاً أهمية هذه الدراسة من خلال الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للأفراد والإدارة والقرار المتظلم منه والقضاء، من حيث حصول صاحب الشأن على حقه دون جهد أو نفقات في التقاضي، وحل كثير من المشاكل ودياً، وفي وقت أقصر، وتقوية روح الانتماء للوظيفة، وإفساح المجال أمام الإدارة لكي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته، بحيث يكون في إمكانها أن تسحب القرار أو تعدله أو تلغيه إذا اقتنعت بصحة التظلم المقدم إليها.

منهجية الدراسة:

تقوم منهجية هذه الدراسة على الجمع بين أسلوبين من أساليب البحث العلمي وعلى النحو الآتي:

١ ــ المنهج الوصفي (المنهج الاستقرائي): حيث اعتمد الباحث على المنهج الوصفي، كون هذه الدراسة من الدراسات القانونية، حيث قام بجمع المعلومات عن موضوع التظلم الإداري والمتعلقة بالجزاءات التأديبية من خلال الوصف الدقيق للتشريعات في الدول محل الدراسة (الأردن ومصر)، وتعزيز المواقف الفقهية والتشريعية، بمواقف قضائية، ومقارنتها. وصولاً لاستخلاص الآراء القانونية والفقهية ومناقشتها علمياً وتبني الرأي الأسلم.

٢ ــ المنهج الاستنباطي (المنهج التحليلي): حيث قام الباحث بتحليل النصوص القانونية المتعلقة بموضوع الدراسة، وفق منهج تحليلي مقارن مع التشريعات التي تناولت موضوع التظلم الإداري في هذه الدول والتي من شأنها دراسة التشريعات والأحكام القضائية والفقهية والإحاطة بها والوقوف على أوجه النقص والقصور التشريعي، وستكون هذه الدراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في آن واحد.

الدراسات السابقة:

تناولت مجموعة من الدراسات السابقة أحكام التظلم الإداري وإجراءاته في التشريع الأردني مقارنة بالتظلم الإداري في التشريع المصري والعماني والإماراتي:

١ ــ التظلم الإداري دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة، للباحث محمد بن عبدالله بن محمد الحسني، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠١:

تناولت هذه الدراسة إجراءات التظلم الإداري في التشريع والقضاء العماني مقارنة بالتشريع والقضاء المصري والأردني، حيث اتضح للباحث أن جميع هذه التشريعات كفلت حق التظلم الإداري، ويظهر جلياً وأكثر تقنيناً في التشريعين المصري والعماني أكثر من التشريع الأردني الذي لم يخضع التظلم الإداري لأي

قدر من التنظيم الخاص به ولم ينص عليه صراحةً تاركاً ذلك للمبادئ والقواعد العامة ومبادئ القضاء الإداري والأعراف الإدارية السائده لتعبر عنه وعن حالاته المختلفة دون تحديد أو حصر.

ومن خلال إطلاعي على هذه الدراسة فأنه من الملاحظ أن الباحث تعامل مع نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨.

٢ ـ طرق الطعن في القرارات التأديبية، للباحث شهاب بن أحمد بن علي الجابري، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٢:

تناولت دراسة الباحث موضوع التظلم الإداري في القرارات التأديبية في التشريع والقضاء المصري والأردني والعماني، حيث اتضح للباحث مدى حرص التشريعين المصري والعماني على تنظيم إجراءات التظلم الإداري من القرارات التأديبية الأمر الذي لم ينظمه المشرع الأردني بأي قدر من التنظيم الخاص رغم أهميته البالغة.

ومن خلال إطلاعي على هذه الدراسة فإنه من الملاحظ أن الباحث تعامل مع نصوص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (١) لسنة ١٩٩٨.

٣ ـ التظلم الإداري، دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة، للباحث محمد خليفة الخييلي، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٩.

تناولت هذه الدراسة إجراءات التظلم الإداري في التشريع والقضاء الأردني مقارنة بالتشريع والقضاء الإماراتي، حيث اتضح للباحث عدم تقنين المشرع الإماراتي لموضوع التظلم الإداري، وتوصل إلى جملة من التوصيات المهمّة، إلا ان هذه الدراسة جاءت عامة، دون التخصص بموضوع معين كالجزاء التأديبي موضوع دراستنا.

ومما سبق نلاحظ أن الدراسات السابقة تناولت موضوع التظلم الإداري وتوصلت إلى توصيات عدة منها أنها تتمنى على المشرع الأردني تنظيم التظلم

الإداري وفق تشريعات ناظمة تبين فيه إجراءات تقديمه وفحصه والبت فيه، غير أن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، جاء ليضع النقاط على الحروف حيث أفرد فصلاً جديداً بعنوان التظلم (الفصل السابع عشر) وبهذا يكون المشرع الأردني خطا خطوة جديدة ومهمّة في مجال تنظيم التظلم الإداري، مما دعا الباحث لتناول هذا الموضوع.

خطة الدراسة:

تم تقسيم هذه الدراسة على النحو التالي:

الفصل التمهيدي

الجزاء التأديبي وأوجه عدم مشروعيتة

المبحث الأول: تعريف الجزاء التأديبي وأهدافه.

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي.

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية.

المبحث الرابع: أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي.

الفصل الأول

ماهية التظلم الإداري

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري.

المبحث الثاني: أنواع التظلم الإداري.

الفصل الثاني

قواعد وشروط التظلم الإداري

المبحث الأول: وسائل العلم بالجزاء التأديبي وبدء ميعاد التظلم الإداري.

المبحث الثاني: الشروط الشكلية للتظلم الإداري.

المبحث الثالث: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري.

المبحث الرابع: الآثار القانونية للتظلم الإداري.

الخاتمة وتوصيات الدراسة.

الباحث

الفصل التمهيدي

الجزاء التأديبي وأوجه عدم مشروعيته

إن النظام التأديبي جزء لا يتجزأ من النظام الوظيفي، وإن التطور الذي طرأ على الوظيفة العامة، كان له صداه في النظام التأديبي. [١]

ونظراً للتطور الذي حدث في مجال الوظيفة العامة ظهرت الحاجة الماسة إلى تنظيم مجالات الوظيفة العامة فأخذت معظم الدول تعمل على تنظيم مجالات الوظيفة العامة من حيث التعيين وشروطه مروراً بفترة التجربة... والانتداب، والنقل... وحقوق الموظف، وواجباته، والتأديب، وأخيراً تنظيم انتهاء العلاقة الوظيفية للموظف.

وعند الحديث عن الخطأ التأديبي فإن نهايته هو الجزاء الذي يوقع على من ارتكب هذا الخطأ، لذلك وقبل الولوج في دراسة التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي، علينا أن ندرس بعض الموضوعات المهمّة والتي تتعلق بالجزاء التأديبي في فصل تمهيدي من حيث تعريف الجزاء التأديبي وأهدافه والمبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي والضمانات التأديبية وأوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي، وسيكون ذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: تعريف الجزاء التأديبي وأهدافه.

المبحث الثاني: المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي.

المبحث الثالث: الضمانات التأديبية.

المبحث الرابع: أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي.

---

(١) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٩، ص ١٦.

المبحث الأول

تعريف الجزاء التأديبي وأهدافه

إن مفهوم الجزاء التأديبي في التشريعات الوظيفية ينصرف إلى الحديث عن مفهوم الجزاءات التأديبية الموقعة من قبل السلطة التأديبية علـــى الموظــف العـــام المخطئ، تاركاً لهذه السلطة حرية اختيار نوع الجــزاء المنــصوص عليــه فـــي التشريع، وفي ضوء التصور السابق، سيتناول الباحث هذا المبحث في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: التعريف بالجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: الأساس القانوني للجزاء التأديبي.

المطلب الثالث: ضمانات الجزاء التأديبي.

المطلب الأول

التعريف بالجزاء التأديبي

سوف نتناول في هذا المطلب تعريف الجزاء التأديبي، حيث اكتفت معظم التشريعات بالنص على أنواع الجزاءات التأديبية وبيان أحكامها، دون التعرض لتعريف قانوني محدد لها.

وقد سار على هذا النهج المشرع الأردني في نظام الخدمة المدنية الحالي رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، في الفصل السادس عشر (الإجراءات والعقوبات التأديبية) في المادة (١٤١) فقرة (أ) والتي نصت على " إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه، فتوقع عليه إحدى العقوبات التأديبية التالية:

١- التنبيه.

٢- الإنذار.

٣- الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر.

٤- حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة.

٥- حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين.

٦- الاستغناء عن الخدمة.

٧- العزل ". (١)

إن تعريف الجزاء التأديبي هو في حقيقته تعريف للقرار الإداري، ويشترك معه في أركانه وعيوبه أيضاً. لذا سوف نتناول تعريف الجزاء التأديبي في الدول محل الدراسة فقهاً وقضاءً، وسوف نقوم ببيان أهدافه في ثلاثة فروع وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

المفهوم الفقهي للجزاء التأديبي

أولاً: مفهوم الجزاء التأديبي في الفقه الأردني:

تناول عدد من الفقهاء تعريف الجزاء التأديبي، فمنهم من عرفه (٢) " إجراء عقابي، محدد بالنص، توقعه السلطة التأديبية المختصة، على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة، ويناله في مزاياها ".

---

(١) تقابلها المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا)، مطبعة الشرق ومكتباتها، السنة ١٩٨٤، الطبعة الأولى، ص ١٢٠.

ــ وعرفه آخر بأنه " إجراء إداري يستهدف أساساً حُسن سير المرفق الذي ينتمي إليه الموظف مرتكب المخالفة المسلكية، وبمعنى آخر توقع لعقاب وردع مخالفة الواجبات المسلكية ".

ــ شطناوي، علي خطار، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٣، الطبعة الأولى، ص ٥٢٨.

ــ انظر: في تعريف الجزاء التأديبي في الفقه الأردني: => => => => => => => => => => => =>

ثانياً: مفهوم الجزاء التأديبي في الفقه المصري:

لقد عرف الفقه المصري الجزاء التأديبي بأنه " جزاء يمس الموظف في حياته الوظيفية، سواء بتوجيه اللوم إليه، أو بالانتقاص من المزايا المادية للوظيفة، أو بإنهاء خدمته مؤقتاً أو نهائياً ". (١)

الفرع الثاني

المفهوم القضائي للجزاء التأديبي

أولاً: مفهوم الجزاء التأديبي في القضاء الأردني:

تصدت محكمة العدل العليا الأردنية لتعريف الجزاء التأديبي، حيث ذهبت بالقول بأنه " الحكم الذي يصدر عن الهيئات المختصة لمحاكمة الموظفين أو بعض

ــ الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٨، ص ٢٣٨.

ــ كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، إثراء للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، ص ٩٥.

(١) حمزة، محمد حسنين، القانون التأديبي والرقابة القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٠، ص ٤٢ ــ ٨٢.

ــ وعرفه آخر بأنه " جزاء وظيفي يصيب الموظف الذي تثبت مسؤوليته عن أرتكاب خطأ تأديبي معين بحيث توقع بأسم ولمصلحة الطائفة الوظيفية المنتمي إليها، تنفيذاً لأهدافها المحددة سلفاً... ".

ــ عفيفي، مصطفى محمود أحمد، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٦، ص ٣٢.

ــ انظر: في تعريف الجزاء التأديبي في الفقه المصري:

ــ إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٨، الطبعة الأولى، ص ٦٥.

ــ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٥٠.

ــ جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري ــ تنظيم السلطة الإدارية والإدارة المحلية ــ التنظيم القانوني للوظيفة العامة ــ نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٤، ص ٣٥١.

ــ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامة والمهن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٤، ص ٥٨.

الطوائف والجماعات على ما يرتكبونه من أعمال تكون ماسة بوظائفهم أو بشرف مهنتهم ". (١)

ويستفاد من هذا الحكم إن الأعمال التي يرتكبها الموظف أثناء قيامه بواجبات وظيفته أو خارجها والتي تؤدي إلى الإخلال بالقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها يترتب عليها إيقاع عقوبة تأديبية بحقه بهدف تأديب الموظف المخالف بسبب ارتكابه لهذه المخالفة وردع غيره من القيام بها.

ثانياً: مفهوم الجزاء التأديبي في القضاء المصري:

تصدت المحكمة الإدارية العليا المصرية لتعريف الجزاء التأديبي، حيث ذهبت بالقول " بأنه ذلك القرار الإداري الذي يصدر عن السلطات التأديبية في شأن الموظفين العموميين سواء أكان صريحاً أو مقنعاً متضمناً إنزال عقوبة من العقوبات التأديبية التي عددها القانون حصراً ــ متبعاً فيه الإجراءات والأوضاع المقررة للتأديب ــ وذلك لإخلال الموظف العام بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه، أو لخروجه على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته التي يناط إليه بها... ". (٢)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٠٧ / ٧٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العــددان (٥، ٦)، السنة ١٩٧٦، ص ٨١٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٥ / ١١ / ١٩٥٥، نقلاً عن عبد القادر، عبدالله، العمدة، في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطاع العام، بدون دار نشر، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٠، ص ٢٤.

ــ انظر: في تعريف الجزاء التأديبي في القضاء المصري:

ــ الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقــم (١٥١)، الــصادر بتــاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٥٧، السنة الثالثة القضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعيــة العموميــة منــذ عــام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥، الجزء الثامن، إعداد الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، الدار العربية للموســوعات، القاهرة، مصر، السنة (١٩٨٦ــ ١٩٨٧)، الطبعة الأولى، ص ٢٤٢ – ٢٤٣.

ــ الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري المصرية، الــدعوى رقــم (٣)، الــصادر بتــاريخ ١٩ / ١١ / ١٩٧٩، السنة ١٩ قضائية. مشار إلية: الشمري، عامر إبراهيم أحمد، العقوبات التأديبية، (دراسة مقارنــة)، منــشورات زيــن الحقوقية، البقاع، لبنان، السنة ٢٠٠٩، الطبعة الأولى، ص ٣٩ ــ ٤٠.

ويستفاد من الحكم المشار إليه أنه يشتمل على أركان الجزاء التأديبي، فركن الاختصاص يتمثل بالسلطة التأديبية، وسبب الجزاء التأديبي هو إخلال الموظف العام بواجبات وظيفته، ومحل الجزاء يتمثل بالقرار الإداري فهو الأكثر شمولاً لأركان الجزاء التأديبي.

الفرع الثالث

أهداف الجزاء التأديبي

إن الهدف من الجزاء التأديبي يأتي من خلال النتيجة التي تسعى السلطة التأديبية إلى تحقيقها، وهي إصدار الجزاء التأديبي ضماناً لحُسن سير المرفق العام، والإصلاح، والردع المنشود.

إن المشرع الأردني تناول أهداف الجزاء التأديبي من خلال المادة (١٤٠) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، وفي شطرها الأول والتي تنص على " تهدف الإجراءات والعقوبات التأديبية إلى ضمان حُسن سير العمل في الدائرة وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة وردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً... ".

وفيما يلي بيان أهداف الجزاء التأديبي وعلى النحو الآتي:

١ ـ ضمان حُسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد وتعزيز سلطة الإدارة: وذلك لتتمكن الإدارة من أداء رسالتها، فأساس العقاب التأديبي هو وجوب سير المرفق العام بانتظام وإطراد، ذلك أن الجزاء التأديبي يكفل استقرار قواعد النظام العام، (١) فعندما يدرك الموظف العام أن أي تقصير أو إهمال من جانبه في أداء العمل سوف

---

(١) الشيخلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمـان، الأردن، السنة ١٩٨٣، ص ٢٢٦ ــ ٢٢٨.

يقابل من قبل الإدارة بعقوبات تأديبية، فأن هذا الأمر يشكل حافزاً لدى الموظف بالمواظبة على واجباته الوظيفية. [١]

٢ ــ تعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء وضمان التزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة: إن الهدف من الجزاء أصلاح الموظف المخطئ الذي يخل بواجباته الوظيفية، والعمل على ضمان التزام الموظف العام بقواعد السلوك الوظيفي للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً.

فالتأديب لا يقوم على فكرة العقاب، بل يهدف إلى إصلاح الموظف ورفع كفاءة أدائه. [٢]

أن التأديب وأن كان يستهدف العقاب كما يبدو من ظاهر الأمور، فإنه يستهدف في الحقيقة كشف العيوب في البناء الإداري تمهيداً لإصلاحه بما يمنع من ارتكاب المخالفات مستقبلاً. [٣]

فيما يرى البعض الآخر أن هدف الجزاء التأديبي، هو حماية نظام المرافق العامة والحافظ على استمرار عمليات الإنتاج والخدمات التي تقوم بها مرافق الدولة وذلك لإشباع حاجات المجتمع الأساسية. [٤] ويرى الباحث أن الجزاء التأديبي يهدف إلى إصلاح الموظف العام من خلال الالتزام بقواعد السلوك الوظيفي وواجبات الموظف العام وأخلاقيات الوظيفة العامة، فهذا جانب وقائي يحث الموظف العام إلى

---

(١) عفيفي، مصطفى محمود أحمد، مرجع سابق، ص ١٨ ــ ٢٤.

(٢) عثمان، محمد مختار، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، السنة ١٩٧٣، ص ٤٩.

ــ ويرى جانب من الفقه الإداري أن الهدف من التأديب، هو أصلاح وإعادة تربية الموظف المذنب وتزويده بروح الإخلاص للعمل الجاد، ومراعاة القانون والنظام بدقة، واحترام قواعد السلوك القويم، ودعم القيم الإنسانية التي تحبذ العمل والإنتاج، والمساهمة في تكوين ضمير أخلاقي لكافة العاملين في مرافق الدولة.

ــ الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

(٣) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٧.

(٤) الشيخلي، عبد القادر، المرجع السابق، ص ٢٢٣.

الالتزام بهذه القواعد والواجبات، وفي حال الإخلال بها تكون النتيجة هو الجزاء، ويجب توفير ضمانات للموظف العام قبل إيقاع أي عقوبة عليه، لمواجهة تعسف الإدارة، وتحديد هذه العقوبات بالنص الصريح عليها، وتحديد السلطة المختصة بإيقاعها. (١)

٣ ــ ردع الموظف للحيلولة دون ارتكابه أي مخالفة مستقبلاً: إن التأديب يهدف إلى تحقيق أمرين وهما: منع الموظف المخالف من العودة مستقبلاً إلى ارتكاب المخالفة التأديبية، وفي نفس الوقت يضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة. (٢) ويرى جانب من الفقه الإداري أن الردع يجب أن يكون منطوياً على قدر كاف لحث الآخرين على عدم الإقتداء بالمذنب أو ارتكاب مخالفات أخرى، فالردعان الخاص والعام، هما الردع السليم. (٣)

والخلاصة: أن هدف الجزاء التأديبي، كإجراء إداري يكمُن بالإصلاح القويم ورفع كفاءة الموظف العام ضماناً لسير المرفق العام بانتظام واطراد.

---

(١) انظر: المواد (١٤٠، ١٤١، ١٤٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

(٢) عصفور، محمد، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٧، ص ١٣.

(٣) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٣٠ ــ ٢٣١، ولمزيد من التفصيل انظر نفس المؤلف، ص ٢٢٩ ــ ٢٣٨.

المطلب الثاني

الأساس القانوني للجزاء التأديبي

اختلف الفقه الإداري في أساس السلطة التأديبية، والتي تربط علاقة الموظف بالدولة، فقد ظهرت عدة نظريات متأثرة بقواعد القانون العام أو القـــانون الإداري، وبناءً على ما تقدم سوف نقوم بدراسة النظريات التعاقدية ثم النظريات التنظيميـــة، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

النظريات التعاقدية

أساس هذه النظريات ترتبط بشكل كبير علاقة الموظف العام بالدولة حيث إنّ طبيعة هذه العلاقة هي علاقة تعاقدية، فأساس السلطة التأديبية هو طبيعة الالتزامات المتبادلة بين الطرفين الذي ينظمها العقد، فإذا أرتكـــب الموظـــف خطـــأً يخـــالف الالتزامات التعاقدية، حق للإدارة توقيع الجزاء عليه. [١]

ولقد اختلف الفقه حول تكييف هذا العقد، لذا سوف نقوم ببحث أهم النظريات التي قيلت في هذا الشأن على النحو الآتي:

أولاً: نظرية العقد المدني:

إن أساس العلاقة التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة تعاقديـــة خاصـــة، والعقد المبرم بين الطرفين هو عقد وكالة إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عملاً قانونياً، وعقد أجارة أشخاص إذا كان العمل الذي يقوم به الموظف عمـــلاً ماديـــاً، [٢] وتخضع العلاقة بين الطرفين إلى قاعدة أن العقد شريعة المتعاقدين، طبقاً لقواعد القانون الخاص، حيث نشأت نتيجة لالتقاء إرادتي الطـــرفين يقـــدم الأول جهـــوده،

---

(١) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٤٧.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٢٤.

وبالمقابل تتعهد الدولة ببعض الالتزامات كالأجور، فإذا أخل الموظف بهـذا العقـد استحق الجزاء. (١)

لهذا وجه الفقه لهذه النظرية انتقادات، منها: (٢) أن العلاقة الوظيفية تتم بقرار من جانب الإدارة بإرادتها المنفردة دون توقف على قبول الطرف الآخـر، ووفقـاً لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، فلا يجوز إجراء أي تعديل علـى بنـود العقـد إلا بموافقة الطرف الآخر، وهذا لا يتوافق وحقيقة العلاقة القائمة بين الموظف والإدارة، فالإدارة تستطيع تعديل المراكز القانونية للموظف، كتسريح الموظف وذلك حسب ما تقتضيه المصلحة العامة.

ثانياً: نظرية عقد القانون العام:

قام أنصار النظريات التعاقدية، بإضفاء نوع من المرونة على هذه النظريـة من حيث تكييف العلاقة التي تربط الموظف بالدولة على أساس أنها تعاقدية ولكنهـا تخضع لأحكام القانون العام، حيث تعطي هذه العقود للإدارة تعـديلها مـن طـرف واحد، (٣) لضمان سير المرفق العام، وتحقيق الصالح العام، فـإذا أخـل الموظـف بالتزاماته الوظيفية، حق للدولة مساءلته. (٤)

لهذا وجه الفقه لهذه النظرية انتقادات، منها: (٥) إن هذه النظرية مـا زالـت تعتبر العلاقة بين الموظف بالدولة هي علاقة عقدية، أي لابد من توافق الإرادتـين من أجل انعقاد العقد، وفي حقيقة الأمر أن الموظف يتعين بالدولة بإرادتها المنفـردة وليس بتلاقي الإرادتين، وإن العقد الإداري كالعقد المدني، لا تملك الإدارة إجراء أي

---

(١) العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، (دراسة مقارنة)، دار الثقافـة للنـشر والتوزيـع، عمـان، الأردن، السنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى، ص ٣٨ ــ ٣٩.

(٢) المرجع السابق، ص ٣٩ ــ ٤٠.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٠ ــ ٤١.

(٤) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٢٥.

(٥) العجارمة، نوفان العقيل، المرجع السابق، ص ٤١.

تعديل إلا بموافقة الطرف الأخر وألا تعرضت للمطالبة بـالتعويض حـال تـوفر شروطه، وأن هذا لا يتوافق مع طبيعة العلاقة التي تربط الموظف بالدولة.

الفرع الثاني

النظريات التنظيمية

ظهرت النظريات التنظيمية نتيجة عدم مسايرة النظريات التعاقدية لمتطلبات الحياة العملية (١) وتقوم هذه النظريات على أساس أن احكام الوظيفة العامة، بما لها من حقوق، وما عليها من التزامات مستمدة من الأنظمة والقوانين المنظمـة لهـذه الوظيفة، من حيث شروط التعيين بالوظيفة العامة والواجبات والمسؤوليات الملقـاة على عاتق الموظف العام... فالوظيفة لم تنشأ للموظف، فهي موجودة قبل وجـودة والموظف موجود للوظيفة نفسها وعليه، فإن قرار تعيين الموظـف يعنـي إلحـاق الشخص بهذه الوظيفة، وقبوله لهذا القرار يعني قبوله بكافة الأنظمة والقوانين التـي تنظم أحكام الوظيفة العامة، وهو ملتزم بالقيام بكافة الأمور التي يتطلبهـا المركـز الوظيفي، ومن ثم فإن أي إخلال أو تصرف يتنافى مع تلك الالتزامات، يُعـد سـبباً يعرضه للجزاء التأديبي... فلا توجد رابطة تعاقدية تربط الموظف بالإدارة. (٢) وأن الموظف يستمد حقوقه والتزاماته من القوانين والأنظمة، التي تنظم الوظيفة العامة.

غير أن الفقه أختلف حول تكييف هذه العلاقة التنظيميـة، وظهـرت عـدة نظريات. سوف نقوم ببحث أهم النظريات التي قيلت في هذا الـشأن علـى النحـو الآتي:

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٢٧.

(٢) العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص ٤٢ ــ ٤٣.

أولاً: نظرية المؤسسة:

تقوم هذه النظرية على أساس أن هناك سلطة موجـودة لتنظـيم الجماعـة، بالإضافة إلى وجود مصلحة بين مجموعة المواطنين لتحقيقها، على أن تتمتع هـذه السلطة بشخصية اعتبارية (معنوية) قابلة لاكتساب الحقوق وتحمـل الالتزامـات، وبهذا ظهرت فكرة المؤسسة إلى جانب فكرتي العقد والقانون، فالعقد يعبر عن إرادة الأفراد، والقانون يعبر عن سلطة الدولة وسيادتها، [١] وأما المؤسـسة فقـد قامـت فكرتها لأجل تحقيق سلطة منظمة فيما بين الأعضاء المكونين لهذه المؤسسة والتـي تقوم على عناصر ثلاثة وهي:

أ ــ وجود فكرة مادية أو معنوية يسعى جماعة من الأفراد لتحقيقها.

ب ــ وجود عدد من المبادئ تحكم تصرفات وسلوك أعضاء المؤسسة أثناء سعيهم في سبيل تحقيق تلك الفكرة أو الأهداف.

ج ــ وجود تنظيم دائم يجمع أعضاء المؤسسة، يتمتـع بشخـصية معنويـة وسلطة لتحقيق الأهداف.

وفي حالة إخلال الموظف بهذه الأهـداف، فيحـق للمؤسـسة قمـع أوجـه الانحراف بالسلوك الذي قد يقوم به أفراد الجماعـة الـذين اتفقـوا علـى تحقيـق الهدف. [٢]

لهذا وجه الفقه لهذه النظرية جملة من الانتقادات أهمها: إن هـذه النظريـة تتصف بعدم الدقة لأنها ليست نظرية تنظيمية بحتـه، بـل أشـبه بنظريـة العقـد الاجتماعي. من خلال أخذها بمدلول فضفاض للجزاء التأديبي، بحيث يخضع الأفراد والموظفون لها، وأن السلطة التأديبية في الدولة تتدخل في الشؤون الخاصة للموظف

---

(١) شاهين، مغاوري، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مكتبـة الأنجلـو المـصرية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٦، الطبعة الأولى، ص ٥٦.

(٢) عزت، فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عـين شمس، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٠، ص ٣٢.

من أجل الحفاظ على كرامة الوظيفة وشرف الدولة، بينما السلطة التأديبية لأرباب المهن لا تتدخل في الحياة الخاصة لعماله، [١] وأن الأحكام التي تنظم تأديب الموظفين تختلف عن تلك التي تنظم تأديب العاملين في المؤسسات الخاصة. [٢]

ثانياً: نظرية السلطة الرئاسية:

تقوم هذه النظرية على أساس أن العلاقة بين الرئيس والمرؤوس لا تنشأ على أساس تعاقدي، بل تنشأ على أساس السلطة الرئاسية، وما دام الرئيس الإداري مسؤولاً عن سير المرفق العام بانتظام واضطراد، فإن لهُ تبعاً لذلك الحق في استخدام الوسائل الكفيلة بتحقيق هذا الهدف، ويأتي على رأس هذه الوسائل حق التأديب. [٣]

وتعتبر هذه النظرية كأساس قانوني للجزاء التأديبي الذي يوقع على الموظف العام بمناسبة إخلاله بواجبات وظيفته... ومما يدعم هذه النظرية أن معظم الأنظمة التأديبية تخول رئيس المرفق سلطة توقيع الجزاء. [٤]

لهذا وجه الفقه لهذه النظرية انتقادات، منها: إن هذه النظرية تبدو صالحة في الأنظمة التي اقتصرت سلطة التأديب فيها على السلطة الرئاسية، إلا أنها تفتقد مقومات تماسكها في الأنظمة الأخرى كالأنظمة التي يتعرض الموظفون فيها للمساءلة التأديبية ليس من قبل السلطة الرئاسية فقط وإنما من قبل جهات أخرى كالمحاكم التأديبية في مصر، ومجالس التأديب في الأردن... هذا بالإضافة إلى أن تحريك الدعوى التأديبية لا يقتصر على السلطة الرئاسية وإنما تشاركها فيه جهات أخرى كالنيابة الإدارية في مصر. [٥]

---

(١) محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٤، الطبعة الأولى، ص ٤١ ــ ٤٢.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٢٩.

(٣) عثمان، محمد مختار، مرجع سابق، ص ٧٣.

(٤) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٦٩.

(٥) العتوم، منصور إبراهيم، المرجع السابق، ص ١٣٠ ــ ١٣١.

هذا بالإضافة إلى أنه لم تعد هذه النظرية محافظة على مقوماتها وخصائصها اللتين كانت تنطوي عليهما في الصورة التي صيغت فيها من قبل فقهائها. ومرد هذا التطور القانوني هو ظهور تعسف هذه السلطة، الأمر الذي دفع الدولة إلى منح الموظفين المزيد من الضمانات التأديبية، وذلك عن طريق اشتراك القضاء الإداري أو التأديبي في ولاية التأديب أو الحد من إطلاقات السلطة الإدارية في التأديب عن طريق إلزامها بإستشارة هيئة مشتركة أو بتجريدها من حق توقيع الجزاءات الشديدة، وبالتالي أضحت هذه النظرية فاقدة لمعظم مقومات تماسكها، الأمر الذي دفع بعض الفقهاء للتخلي عنها. (١)

ثالثاً: نظرية سلطة الدولة:

تقوم هذه النظرية باعتبار سلطة التأديب، وإن كانت خاصة بطائفة معينة من المواطنين، وهم الموظّفون، إلا أنه في مجموعها متعلقة بالنظام العام للدولة، فالنظام التأديبي ليس لمصلحة الموظف وحده، بل يكفل ضمان المصلحة العامة أيضاً، فاحترام الموظف لواجباته يصب بالنتيجة في مصلحة المجتمع. (٢) وعليه فأن سلطة تأديب الموظف العام مظهر لسلطة الدولة.

فالدولة ــ باعتبارها الشخص القانوني للجماعة الوطنية ــ تمارس سلطة التأديب لحساب الشعب على النحو الذي يحدده نظام الوظيفة العامة، سواء مارستها السلطة الرئاسية، تحت رقابة القضاء الإداري، أم شاركتها فيه المحاكم التأديبية، أم اقتصر على المحاكم التأديبية وحدها. فالجزاء التأديبي سلطة للدولة تعمل على توقيعه حسبما تراه ملائماً للصالح العام. (٣) وبذلك اعتبرت هذه النظرية أكثر منطقية وواقعية.

---

(١) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٧٤.

(٢) عزت، فهمي، مرجع سابق، ص ٣٧.

(٣) المرجع السابق، ص ٣٧.

إن قيام الدولة بتوزيع الجزاء التأديبي طبقاً لمقتضيات الصالح العام، والـــذي يترتب عليه وجوب احترام السلطات التأديبية قضائية كانت أم إدارية للاختصاصات الموزعة بينها من قبل الدولة، فلا يجوز إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف المحـــال إلى المحكمة التأديبية، كما لا يجوز للسلطة القضائية الاعتــداء علـــى اختــصاص السلطة الرئاسية (الإدارية) من حيث تعديل الجزاء الذي توقعه علـــى الموظــف العام. [١]

ومع ذلك، فقد وجه الفقه لهذه النظرية انتقادات، منها: مـــا يتعلـــق بأعمـــال السيادة المطلقة للدولة، حيث يتجه الفقه والقضاء إلى الحد من الـــسلطات المطلقـــة لأعمال السيادة، وأن سلطة التأديب، والتي تعتبر عنصراً من عناصر سلطة الدولة، ليست قاصرة على موظفي الدولة، بل توجد أنظمة متعددة للتأديب، سواء في أنظمة العمل المختلفة، أو النقابات المهنية وغيرها، مما لا يتفق مع كون ســلطة التأديـــب عنصراً من عناصر سلطة الدولة، إضافة إلى ذلك، فإن عدم وجود عقوبات بدنيـــة ضمن الجزاءات التأديبية، وإن أقصى عقوبة هي الفصل، يخرج أساس التأديب في هذه الحالة عن معنى سلطة الدولة على موظفيها. [٢]

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٣٢.

(٢) عزت، فهمي، مرجع سابق، ص ٣٧ ــ ٣٨.

رأي الباحث:

بعد أن تعرضنا لأهم النظريات التي عبرت بمجملها عــن مــضمون فكــرة الأساس القانوني لسلطة تأديب الموظف العام، وبالرغم من تعرض نظرية الــسلطة الرئاسية ونظرية سلطة الدولة للانتقادات، إلا أن الباحث يرى أن الأساس القــانوني للجزاء التأديبي يختلف باختلاف النظام القانوني المطبق في المجال التأديبي للدولة، فأن نظرية السلطة الرئاسية تجد مجالاً لها إذا كان النظام القانوني للجزاء التــأديبي للدولة رئاسياً، أما إذا كان النظام القانوني للجزاء التأديبي للدولة يخول سلطة أخرى، كالمحاكم التأديبية أو مجالس التأديب، فإن الأساس القانوني للجزاء التأديبي يكــون مستمد من مبدأ سلطة الدولة، من حيث إن ولاية تأديب الموظــف العــام للدولــة، وتظهره الدولة في نطاقي التجريم والتأديب معاً، وذلك بإتباع الطرق الكفيلة لقيــام الموظف العام بأداء واجباته الوظيفية، وأن بعض المخالفات التأديبية لا تمس الوظيفة العامة، فإن بعض التصرفات الصادرة في خلال الحياة الخاصة للموظف العام، وقد تكون مألوفة لدى الغير إلا أن رغبة السلطة العامة في الحفاظ على هيبة الدولة، تلجأ إلى القوانين التأديبية لملاحقة هذه المخالفات، وأخيراً إن ملاحقــة الموظــف العــام خارج إقليم الدولة، ومساءلته تأديبياً عن كل مخالفة اقترفها في الخارج، دليل واضح على أن سمعة الموظف جزء من سمعة الدولة وأن سلطة الدولة هي الحريصة على تأديبه. [١]

---

(١) ويرى بعض الفقه أن الأساس القانوني للجزاء التأديبي هو السلطة العامة للدولة، فالسلطة التأديبية للموظف العــام، هي إحدى سلطات القانون العام، وبالتالي يتوحد الأساس القانوني لكل من الجزاء التأديبي للموظف العام والعقوبة الجنائية.

ــ انظر: الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٧٩ ــ ٨٠.

الفرع الثالث

موقف القانون الوضعي المقارن من الأساس القانوني للجزاء التأديبي:

أولاً: في الأردن:

في التشريع الأردني: لم ينص المشرع الأردني صراحةً على المركز القانوني للموظف العام، إلا أن المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، تنص على " الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة وقيم ثقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية وتعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم وتخلق الثقة والتقدير لدى المواطن ومتلقي الخدمة العامة بعمل الدوائر وتبني حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء، ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي " [١]، مما يفهم من أن المشرع الأردني تناول المركز القانوني للموظف العام بصورة غير مباشرة.

---

(١) جاءت تلك الالتزامات على النحو الآتي وبحسب المادة (٦٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني:

أ ــ أوقات الدوام الرسمي وأداء مهام وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة، مع جواز تكليفه بالعمل لأكثر من الساعات المقررة للدوام الرسمي بما في ذلك أيام العطل والأعياد الرسمية إذا اقتضت مصلحة العمل ذلك.

ب ــ معاملة الجمهور بلباقة وكياسة، وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية أو أي شكل من أشكال التمييز.

ج ــ تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري والتعامل مع رؤسائه ومرؤوسيه باحترام وتطبيق مبدأ المشاركة وبناء روح الفريق في العمل.

د ــ المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها وعدم التهاون بأي حق من حقوقها والتبليغ عن أي تجاوز على المال العام والمصلحة العامة وعن أي تقصير أو إهمال يضر بهما.

هـ ــ ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة والاستفادة من الخبرة وفرص التدريب والتأهيل لزيادة الإنتاجية ورفع كفاءة الأداء الفردي والعام في الدائرة.

و ــ التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي والإفصاح عن جوانب الخلل والإبلاغ عنه مع الحرص على التأكد من المعلومات وعدم اغتيال الشخصية. => => => => => => => =>

أن الأساس القانوني للجزاء التأديبي في النظام الأردني، هو سلطة الدولة أو السلطة الرئاسية وفقاً للسلطة التي تباشر توقيعه. (١) وعليه يمكن القول أن المشرع الأردني أخذ بنظرية سلطة الدولة من حيث احترام السلطات التأديبية قضائية كانت أم إدارية للاختصاصات الموزعة بينها من قبل الدولة، فلا يجوز إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف المحال إلى المحكمة المختصة، (٢) حيث نص المشرع في المادة (١٤٨) من نظام الخدمة المدنية على " إذا تبين أن المخالفة التي أُسندت للموظف تنطوي على جريمة جزائية، فيترتب إيقاف الإجراءات التأديبية، وإحالة الموظف ومحاضر التحقيق الذي أجري معه والأوراق والمستندات الأخرى المتعلقة بالمخالفة إلى المدعي العام المختص أو إلى المحكمة المختصة، ولا يجوز في هذه الحالة اتخاذ أي إجراء تأديبي بحق ذلك الموظف أو الاستمرار في أي إجراء تم اتخاذه إلى أن يصدر الحكم القضائي القطعي في الشكوى أو الدعوى الجزائية التي قدمت ضدّه ".

في القضاء الأردني: استقر قضاء محكمة العدل العليا الأردنية على اعتبار علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " من المبادئ المستقرة أن علاقة الموظف بالحكومة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف إجراء عام متى كانت المصلحة العامة مقتضية ذلك، ومركز الموظف من هذه الناحية هو مركز قانوني عام يجوز تغييره في أي وقت بتنظيم جديد يسري عليه دون أن يكون له حق الطعن بالقرارات المتعلقة بتنظيم المرفق الذي ينتمي إليه أو التحدي بالتنظيم القديم ما دام أنه لم يكتسب في تطبيق هذا النظام القديم في حقه مركزاً قانونياً ذاتياً، وذلك لأن هذا التنظيم مقصود به الصالح العام وليس صالح الموظف، والقاعدة أن

ز ــ التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة واحترام علاقة الشراكة في العمل بين الرجل والمرأة وتعميق الانتماء للدائرة والاعتزاز بانجازاتها.

(١) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٣٤.

(٢) انظر: المواد ذوات الأرقام (١٥٠، ١٥١، ١٥٢)، من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الموظف يجب أن يؤدي واجبات وظيفته على النحو الذي تحدده القوانين والقرارات وكل ما للموظف هو أن يحتفظ له بالمركز القانوني من حيث الدرجة والراتب ". (١)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بأخذها بنظرية سلطة الدولة من حيث أحترام السلطات التأديبية قضائية كانت أم إدارية للاختصاصات الموزعة بينها من قبل الدولة، فلا يجوز إيقاع عقوبة تأديبية على الموظف المحال إلى المحكمة الجزائية بالقول " إذا أقيمت دعوى جزائية ضدّ الموظف فيجب أن لا تتخذ بحقه إجراءات تأديبية إلى أن يصدر الحكم النهائي في القضية الجزائية... ". (٢)

ثانياً: في مصر:

في التشريع المصري: لم ينص المشرع المصري صراحةً على المركز القانوني للموظف العام، إلا أن المادة (٧٦) من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ نصت على " الوظائف العامة تكليف للقائمين بها، هدفها خدمة المواطنين تحقيقاً للمصلحة العامة طبقاً للقوانين واللوائح والنظم المعمول بها... ".

في القضاء المصري: اعتبر القضاء المصري ومنذ إنشاء مجلس الدولة المصري سنة ١٩٤٦ العلاقة بين الموظف والدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح، ويجوز للإدارة تغييره أو تعديله في أي وقت تشاء حسب مقتضيات المصلحة العامة. (٣)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٢٠ / ٨٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثالث، السنة ١٩٨٩، ص ٤٤٢.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٤ / ٩١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١٠، ١١)، السنة ١٩٩٢، ص ١٥٤٦.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٥ / ٨٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثالث، السنة ١٩٨٩، ص ٤٠٩.

(٣) محارب، علي جمعة، مرجع سابق، ص ٥٠ ــ ٥١.

ــ انظر: العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٣٣.

ــ انظر: العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص ٤٨ ــ ٤٩. => => => => => => => =>

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن قضت فـــي حكـــم لهـــا بالقول" أن علاقة الموظف بعد تعيينه تصبح علاقة تنظيمية تخضع لأحكام القـــوانين واللوائح. ويترتب على ذلك أن من الممكن منع الموظف ــ ضمن النطاق القـــانوني أو اللائحي وبلا تعسف ــ من احدى المزايا المخصصة للوظيفة التي يـــشغلها دون أن يكون له الاعتراض على ذلك أو القول إن هذه الميزة هي حق له لا يجوز منعه عنه أو حرمانه منه ". (١)

ويستفاد من ذلك أن العلاقة بين الموظف العام والدولة هي علاقـــة تنظيميـــة تحكمها القوانين واللوائح.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٦٤٨)، السنة الثالثة، العدد الأول، السنة ٢ قضائية، قاعدة رقم ٢، ص ٢١ ــ ٢٢، مشار إلية: عبد الهادي، بشار، التفويض في الاختصاص، (دراســـة مقارنـــة)، دار الفرقـــان، عمان، الأردن، السنة ١٩٨٢، الطبعة الأولى، ص ٣٩ ــ ٤٠.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٤٦٥)، الصادر بتـــاريخ ١٩ / ١٢ / ١٩٥٩، الـــسنة ٥ قضائية، مشار إليه: مجموعة الأحكام القضائية التي أعدتها النيابة الإداريـــة المـــصرية، الجـــزء الأول، الـــسنة ١٩٨١، ص ٩٠.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٠)، السنة الخامسة، العدد الثالث، السنة ٢ قضائية، قاعـــدة رقم ١٢٧، ص ١٢١٨، مشار إلية: عبد الهادي، بشار، المرجع السابق، ص ٤٣.

المبحث الثاني

المبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي

يحكم الجزاء التأديبي (العقوبة التأديبية) مجموعة من المبادئ المهمّة والتي يجب مراعاتها عند اختيار الجزاء التأديبي، ومن المعلوم أن الجزاءات التأديبية محددة وفق أنظمة الخدمة المدنية [١] وهذا بعكس المخالفات التأديبية. [٢]

وعلى الرغم من تحديد هذه الجزاءات التأديبية إلا أنها تخضع لمجموعة من المبادئ والتي يجب على مصدر الجزاء التأديبي مراعاتها قبل اختياره للجزاء التأديبي.

وسنعرض هذه المبادئ في سبعة مطالب كما يلي:

المطلب الأول: مبدأ شرعية الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: مبدأ وحدة الجزاء التأديبي (مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي).

المطلب الثالث: مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة (مبدأ الملاءمة).

المطلب الرابع: مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي.

المطلب الخامس: مبدأ حضر القياس.

المطلب السادس: مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي.

المطلب السابع: مبدأ تدرج الجزاء التأديبي.

---

(١) انظر: المادة (١٤١ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) انظر: المواد (٦٧ / ٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المطلب الأول

مبدأ شرعية الجزاء التأديبي

يُعرف مبدأ الشرعية في الجزاء التأديبي بعدم جواز إيقاع أية عقوبة على الموظف مرتكب المخالفة التأديبية دون أن تقرر تشريعياً، بحيث يكون الجزاء التأديبي الموقع على الموظف من الجزاءات التي أوردها المشرع على سبيل الحصر.[١]

والحكمة من هذا المبدأ، هي إلزام سلطة التأديب بنصوص قانونية واضحة وصريحة، بحيث يحرم عليها ابتداع جزاء تأديبي جديد مهما تراءى لها أنه حقيق بمهمة التأديب، أو أنه ملاءم للمخالفة التي اقترفها الموظف المذنب، فسن الجزاءات من وظائف السلطة المختصة وهي السلطة التشريعية وليس أمام السلطة التأديبية سوى احترام اختصاصاتها الدستورية والقانونية.[٢]

وعليه يجب أن تتقيد بهِ السلطة التأديبية مصدرة الجزاء التأديبي، فلا تملك توقيع جزاء تأديبي لم ينص عليه القانون صراحةً.

فمن حيث الشكل يجب أن تتقيد سلطة التأديب باصطلاح الجزاء التأديبي الذي أورده المشرع، فإذا كان من الجزاءات التأديبية التي أوردها المشرع مثلاً التنبيه فلا يجوز استخدام مصطلح لفت نظر الغير مدرج ضمن الجزاءات التأديبية في أنظمة الخدمة المدنية في الأردن.

أما من الناحية الموضوعية، فإن الجزاء التأديبي لا يمس سوى الحياة الوظيفية فقط، وبالتالي فلا يجوز أن يتعدى هذا الإطار ليتناول الموظف في حريته

---

(١) خليفه، عبد العزيز، ضمانات التأديب في التحقيق الإداري والمحاكمات التأديبية، بدون دار نشر، السنة ٢٠٠٣، ص ١٥.

(٢) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

(كالحبس)، أو في ماله، كما لا يجوز المساس بكرامته كتوجيه الإهانات المادية، أو القولية. (١)

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " بأن السلطة التأديبية وهي في سبيل مؤاخذة الموظف المتهم عما يثبت في حقه من اتهام ينبغي أن تجازيه بإحدى العقوبات التي حددها المشرع على سبيل الحصر، ولا يجوز لهذه السلطات ــ سواء أكانت رئاسية أم قضائية ــ أن تضفي على إجراء وصف الجزاء ما لم يكن ذلك الإصرار موصوفاً صراحةً بأنه عقوبة تأديبية بنص القانون، وإلا كان القرار أو الحكم التأديبي مخالفاً للقانون... ". (٢)

ومن الأحكام العامة لمبدأ شرعية الجزاء التأديبي (٣) أن المشرع يحدد قائمة من العقوبات التأديبية والتي يجوز أن توقع على الموظف المخطئ، ويترك للسلطة التأديبية المختصة حرية اختيار العقوبة الملاءمة من بين قائمة العقوبات المقررة.

ويرى الباحث، أنه من الضروري مراعاة ربط بعض المخالفات التأديبية بالجزاءات التأديبية كما فعل المشرع المصري، خوفاً من تعسف الإدارة في ممارسة صلاحياتها متذرعة بسلطتها التقديرية في مساءلة الموظف المخالف، علماً أن الأصل العام للسلطة التأديبية ــ مصدرة الجزاء التأديبي ــ حرية اختيار الجزاء التأديبي دون تحديد الجزاء لكل نوع من المخالفات التأديبية حيث يشكل هذا الأمر قيداً على السلطة التأديبية في حرية اختيار الجزاء التأديبي بما يتناسب مع جسامة المخالفة إلا أنه عندما يتم تحديد هذه الجزاءات فإنه لا يترك لمصدر الجزاء هذه الحرية وعليه يتعين توقيع الجزاء الذي حدد من قبل المشرع.

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٤٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٥٥٨)، الصادر بتاريخ ١٢ / ٣ / ١٩٨٨، السنة ٣٠ قضائية. مشار إليه: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٣٨.

(٣) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الأردني في المادة السادسة من (تعليمات الدوام الرسمي والإجازات السنوية ومنح المغادرات في الدوائر الحكومية) الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية بموجب المادتين (٨ / ١١٨) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث حدد المشرع عند تكرار تأخر الموظف في الشهر الواحد ثلاث مرات تتخذ بحقه عقوبة التنبيه وإذا تأخر عن الدوام أكثر من ثلاث مرات في الشهر الواحد تتخذ بحقه عقوبة الإنذار.

المطلب الثاني

مبدأ وحدة الجزاء التأديبي

(مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي)

يُعرف مبدأ وحدة الجزاء التأديبي بعدم جواز معاقبة الموظف المذنب بأكثر من عقوبة واحدة، بسبب نفس الخطأ، فمن غير المعقول توقيع عقوبتين أصليتين تابعتين لنظام قانوني واحد عن نفس الخطأ بالنسبة للشخص ذاته وخلال نفس الفترة الزمنية التي ارتكب فيها الموظف خطأه، هذا بالإضافة إلى عدم نص المشرع صراحةً على الجمع بينهما، أو اعتبار أحداهما تابعة للأخرى. [١]

والحكمة من هذا المبدأ، أن السلطة التي تفرض الجزاء الأول تستنفد سلطتها بفرض الجزاء، فالجزاء التأديبي الذي وقع أولاً، أياً كانت طبيعته، يجُب ما عداه ما دام قد وقع طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة. [٢]

هذا وقد نص المشرع الأردني صراحةً على هذا المبدأ فبعد أن قام بتعداد العقوبات الجائز قانوناً توقيعها على الموظف المخالف، اشترط عدم توقيع أكثر من عقوبة واحدة من تلك العقوبات على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف، حيث نصت المادة (١٤٠ / أ / ٣) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠)

---

(١) شاهين، مغاوري، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العام، عالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٤، ص ٤٤٧ وما بعدها.

(٢) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٣٢١ ــ ٣٢٢.

لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، على " عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من هذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف ".

ويرى الباحث أن المشرع الأردني ومن خلال النص الصريح على هذا المبدأ يهدف إلى حماية الموظف العام وأن كان مخطئاً، من تعسف الإدارة حال قيامها بإيقاع أكثر من عقوبة على المخالفة الواحدة التي يرتكبها الموظف.

ويجد مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي مبرره في تحقيق الاعتبارات المتعلقة بالعدالة والمصلحة الاجتماعية والوظيفية التي تقتضي بعدم المعاقبة عن الخطأ الواحد إلا بعقوبة واحدة تناسبه، وإن مسؤولية الموظف مرتكب الخطأ يجب أن تتحدد في نطاق خطئه من حيث تطمئن إلى أنه لن يلحق في المستقبل أي عقاب عن خطأ سبق وأن عوقب على ارتكابه... فضلاً عن أن توقيع جزاء آخر عن نفس المخالفة فيه إفراط في القسوة وخرق للتناسب وانحراف بالجزاء التأديبي عن غايته إلى الانتقام من شخص المخالف، الأمر الذي ينبغي انحراف السلطة التأديبية إليه... (١)

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول " إن من أوليات المبادئ القانونية المسلمة عدم جواز العقاب عن الواقعة الواحدة إلا مرة واحدة. والإنذار هو من العقوبات التأديبية التي تدخل في اختصاص رئيس المصلحة... فما كان يجوز معاقبة (العامل المخطئ) مرة ثانية عن ذات التهمة ". (٢)

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا المصرية حيث ذهبت بالقول " لا يجوز معاقبة الموظف عن الذنب الواحد مرتين. وهذا من البداهات التي تقتضيها العدالة الطبيعية، ومن الأصول المسلمة في القوانين الجزائية، وأياً كانت طبيعة الجزاء

---

(١) عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، (دراسة مقارنة)، مرجع سابق، ص ١٦٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ١٤ / ٦ / ١٩٥٤، (السنة ٨، ص ١٥٣٦). مشار إليـه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

التأديبي الذي وقع أولاً، فإنه يجُب ما عداه، ما دام قد وقع بالفعل طبقاً للأوضاع القانونية الصحيحة ". [١]

ويستخلص من هذا الحكم أنه يجب أن نكون بصدد عين الأفعال التي عوقب الموظف من أجلها، فإذا ظهرت وقائع جديدة بعد توقيع العقوبة، فإن للسلطة التأديبية حقاً في ممارسة سلطتها من حيث توقيع جزاء تأديبي آخر بحق المخالفة الجديدة، هذا بالإضافة إلى أن استمرار الموظف في المخالفة التأديبية بعد إيقاع عقوبة بحقه يعتبر ظرفاً مشدداً " يبرر عقابه مرة أخرى، وهذا هو الأصل المسلم به بالنسبة للجرائم المستمرة، حتى لا يشجع الموظفون على الاستمرار في الإخلال بواجبات وظيفتهم ". [٢]

ومن أهم التطبيقات، والتي لا تشكل خروجاً عن مبدأ وحدة الجزاء التأديبي ولا يعدُ جزاءً تأديبياً حرمان الموظف من الأجر بسبب عدم أدائه عمله، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بالقول " إذا انقطع الموظف عن عمله فلا يستحق أجراً عن مدة انقطاعه، ولا يعتبر الحرمان من الأجر عقوبة تأديبية، وبالتالي يجوز الجمع بينه وبين مساءلته تأديبياً، ذلك لأن الحرمان من الأجر سببه عدم أداء العمل، والمساءلة التأديبية سببها إخلاله بسير المرفق العام... ". [٣]

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٢ / ٥ / ١٩٦٣، (السنة ٨، ص ٤٣٩)، مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٦ / ٥ / ١٩٥٩، (السنة ٤، ص ١٢٩٢)، مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٤٦٤)، الصادر بتاريخ ١٠ / ٦ / ١٩٨٤، السنة ٣٢ قضائية، مجموعة الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام، خلال الفترة من (١٩٨٥ ــ ١٩٩٣)، السنة ١٩٩٤ ــ ١٩٩٥، الطبعة الأولى، ص ٣٠٧ ــ ٣١٠.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٥١٩)، الصادر بتاريخ ١٢ / ١١ / ١٩٨٥، السنة ٢٦ قضائية. مشار إليه: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٤٨.

ــ وقد نص المشرع الأردني في المادة (٢٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على عدم استحقاق الموظف راتبه وعلاواته عن المدة التي تغيب فيها عن عمله دون إجازة قانونية أو دون عذر مشروع وأيضاً يحرم في حال استنفذ إجازته السنوية. وأيضاً ما نص عليه المشرع الأردني في (١٤٣) من نفس النظام بقوله " توقع على الموظف وفق أحكام =>

ويرى الباحث إن هذا الإجراء هو إداريً وتأديبيً في آن واحد، إداريً من حيث عدم استحقاق الموظف أجره عن مدة غيابة عن العمل كون الأجر يصرف لقاء العمل أما الإجراء التأديبي فهو يتمثل بالجزاء التأديبي الصادر بحقه لإخلاله بسير العمل في نطاق المرفق العام الذي ينتمي إليه.

المطلب الثالث

مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة

(مبدأ الملاءمة)

أن مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة يقتضي على مصدر الجزاء التأديبي مراعاة مدى تناسب الجزاء التأديبي مع المخالفة التي ارتكبها الموظف، عند قيامه بتوقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخطئ.

وعليه فأن الإدارة تمتع بهامش من الحرية في المجالين الزمني والمكاني لاتخاذ القرار بمناسبة ممارستها لاختصاصاتها التأديبية، في نطاق القانون ولا تخرج عنه، وبالتالي فإن الإدارة هي التي تقرر وحدها ما إذا كانت العقوبة المزمع توقيعها ملاءمة أو غير ملاءمة، وبعبارة أدق، هي التي تزن ملاءمة قراراتها التأديبية للظروف الواقعية والأحوال القانونية الدافعة لارتكاب المخالفة الإدارية في ضوء الصالح العام حتى لا تتحول إلى سلطة تحكمية. (١)

المادة (١٤٢) من هذا النظام احدى العقوبات الواردة في البنود (١) إلى (٥) من الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من هذا النظام، إذا تغيب عن عمله دون إجازة قانونية أو عذر مشروع، وذلك مع مراعاة احكام المادة (٢٢) من هذا النظام ".

ــ يقابل هذه المادة في التشريع المصري المادة (١٧٤) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، والمادة (٧٦) من قانون العاملين بالقطاع العام رقم (٤٨) لسنة ١٩٧٢.

(١) حتاملة، سليم سلامة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، (دراسة مقارنة بين القضاء الفرنسي والمصري والأردني)، بحث منشور في مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلد العاشر، العدد الثاني، جامعة جرش الأهلية، حزيران، جرش، الأردن، السنة ٢٠٠٦، ص ٢٣٤ ــ ٢٣٥.

ــ لمزيد من التفصيل، انظر: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٨، ص ٦٦ ــ ٧٩.

كما يقتضي هذا المبدأ ضرورة أن يقاس الجزاء التأديبي بمقدار الذنب الإداري، بحيث تكون أشد أنواع الجزاءات التأديبية لأكثر أنواع الذنوب جسامة، وأن تكون أخف أنواع الجزاءات التأديبية لأقلها جسامة. (١)

ولقد أوجد مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة (مبدأ الملاءمة) مكاناً له في نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث نصت المادة (١٤٠ / أ / ٤) منه على أن: " توفير الضمانات التالية للموظف قبل إيقاع أي عقوبة عليه... التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف ".

يتضح من ذلك أن المشرع الأردني شرع هذه المادة نظراً لأهمية هذا المبدأ وليضع حداً فاصلاً للتشديد في العقاب مما يعتبر غلواً فيه أو في التساهل فيه أي الإفراط في اللين من قبل سلطة التأديب مما يجعل الموظف المخطئ لا يرتدع عن خطئه السابق ولا يزجر غيره من الموظفين.

وعليه فإن للسلطة التأديبية وبموجب سلطتها التقديرية مراعاة جميع الظروف المحيطة بالمخالفة التأديبية أو بمرتكبها، وعليها أن تعمل على أن تطبق هذا المبدأ من حيث تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة بحيث لا يكون هنالك غلو في تقدير الجزاء التأديبي أو تعسف في استعمال السلطة وإلا كان الجزاء التأديبي عرضة للإلغاء من قبل القضاء (٢) أو من قبل السلطة الرئاسية لها بما تملكه من سلطة تعقيب على قرارات المرؤوسين.

أما موقف قضاء محكمة العدل العليا الأردنية فنجدها قد أخذت بهذا المبدأ وطبقته في العديد من احكامها حيث قضت في حكم لها بالقول " إنه وأن كان للسلطة المختصة تقدير خطورة الذنب الإداري وما يناسبه من جزاء إلا أن مشروعية هذه

---

(١) لمزيد من التفصيل، انظر: عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، كانون الأول، السنة ١٩٩٥.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٤٦.

السلطة التي هي سلطة تقديرية هو أن لا يشوب استعمال هذه السلطة غلو في إيقاع العقوبة، إذ يجب أن يكون هناك ملاءمة بين خطورة الذنب الإداري وبين نوع الجزاء ومقداره ". [١]

وفي حكم آخر أكدت محكمة العدل العليا الأردنية رقابتها على مدى ملاءمة الجزاء التأديبي للمخالفة المرتبكة بالقول " للسلطة التأديبية تقدير خطورة الذنب المسلكي وما يناسبه من جزاء، ومناط مشروعية هذه السلطة الا يشوب استعمالها غلو، ومن صور هذا الغلو عدم الملاءمة الظاهرة بين درجة خطورة الذنب المسلكي، وبين نوع الجزاء ومقداره، وفي هذه الصورة تتعارض نتائج عدم الملاءمة الظاهرة مع الهدف الذي تغياه القانون من التأديب ــ وهو انتظام المرافق العامة ــ وأن معيار عدم المشروعية في هذه الصورة ليس معياراً شخصياً، وإنما معيار موضوعي، قوامه أن درجة خطورة الذنب الإداري لا تتناسب مع مقدار الجزاء... ". [٢]

وعلى ذلك سار القضاء الإداري المصري في هذا المجال حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول"... تقدير الجزاء في المجال التأديبي عند عدم وجود لائحة للجزاءات متروك لتقدير من يملك توقيع العقاب التأديبي، سواء كان الرئيس الإداري أو مجلس التأديب، أو المحكمة التأديبية، وهذه السلطة التقديرية غير مطلقة، فهي مقيدة بقيد عدم جواز إساءة استعمال السلطة، وتتمثل إساءة استعمال السلطة

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٥ / ٧٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الخامس، السنة ١٩٨٠، ص ٦٠٨.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣٥ / ٩٦)، مشار إليه: مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التربوية، الجزء الرابع عشر، إدارة الشؤون القانونية، وزارة التربية والتعليم، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٣، ص ٣٦٢ ــ ٣٦٣.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٥٠ / ٩٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١، ٢)، السنة ١٩٩٩، ص ٥٣.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩٨ / ٩٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٥، ٦) السنة ٢٠٠٠، الصادر بتاريخ ٢٤ / ٢ / ٢٠٠٠، ص ١٥٥٨.

التقديرية في عدم تناسب المخالفة التأديبية والجزاء الموقع عنها، أي الغلو في تقدير الجزاء... والتناسب بين المخالفة التأديبية وبين الجزاء الذي يوقع عنها يكون على ضوء التحديد الدقيق لوصف المخالفة في ضوء الظروف والملابسات المشكلة لأبعاد هذه المخالفة... وإذا كان الاستخلاص غير سائغ على نحو يجعل توقيع الجزاء غير مستند إلى أساس سليم، الأمر الذي يتعين إلغاؤه... ". (١)

ويرى الباحث أن عدم الملاءمة يدخل في نطاق إساءة استعمال السلطة، وهذا واضح وجلي من خلال استهداف الإدارة للغرض غير المحدد قانوناً، من حيث عدم تناسب العقوبة المتخذة والمخالفة التي قام بها الموظف، وهو يتعارض مع الصالح العام، لأن الهدف من الجزاء التأديبي هو الإصلاح والزجر وردع الآخرين وليس الشدة في فرض الجزاء التأديبي مما يعيب القرار الصادر بحق الموظف.

المطلب الرابع

مبدأ المساواة في الجزاء التأديبي

يُعرف مبدأ المساواة كمبدأ من مبادئ الجزاء التأديبي بأنه " خضوع جميع الموظفين، إلى ذات الجزاءات الواردة في قائمة الجزاءات بغض النظر عن فئاتهم، أو درجاتهم، في قانون الوظيفة العامة، طالما أنهم يخضعون لنظام قانوني واحد ". (٢)

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٢٠٥)، الصادر بتاريخ ١٩ / ٥ / ١٩٩٠، السنة ٣٥ قضائية، مجموعة الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام، خلال الفترة من (١٩٨٥ ــ ١٩٩٣)، مرجع سابق، ص ٣٢٥ ــ ٣٢٧.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٤٢٤٨)، الصادر بتاريخ ١١ / ١١ / ٢٠٠٠، السنة ٤٢ قضائية.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٤١٨)، الصادر بتاريخ ٢٦ / ٨ / ٢٠٠٠، السنة ٤٢ قضائية. مشار إليه: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥٣ ــ ١٥٤.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٤٤.

ــ انظر: الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٨٠. => => => => => => => => => =>

ويجب أن لا تختلف الجزاءات التأديبية باختلاف الأشخاص والمراكز الاجتماعية، ما دامت قد توافرت بالنسبة لهم نفس الظروف والملابسات المتعلقة بوحدة نوع المخالفة المرتكبة ودرجة جسامتها وما يقترن بها من ظروف مشددة أو مخففة، فلا يوجد تمييز بين الأفراد فيما يتعلق بتوقيع الجزاءات التأديبية عليهم بسبب اختلاف مواقعهم في درجات السلم الاجتماعي والوظيفي. (١)

وقد ذهب جانب من الفقه الإداري، إلى تبرير ظاهرة عدم المساواة أمام الجزاء التأديبي، على أساس أن الجزاءات بالنسبة لكبار الموظفين، ينبغي أن تكون محددة العدد إلى أكبر حد متصور. وتحقيقاً لذلك، يجب أن تكون هذه الجزاءات التأديبية مقتصرة على الجزاءات الأدبية، أو المعنوية، التي لا تؤثر على مركزهم المادي، مضافاً إليها جزاء مادي واحد وهو الفصل من الوظيفة، بحجة أن بقاء مثل هؤلاء الموظفين في مراكزهم رهن بتوافر الثقة وفي حُسن اضطلاعهم بمسؤولياتهم، وتوقيع أي جزاء مادي يمس مركزهم الوظيفي، كفيل بإعدام هذه الثقة من أساسها. (٢)

ونميل إلى ما يراه هذا الجانب من الفقه الإداري، حيث أخذ المشرع المصري بمبدأ المساواة وهذا ما نستخلصه من المادة (٨٠) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، حيث تم تحديد الاختصاص التأديبي للعاملين في الحكومة ضمن جزاءات محددة. (٣)

ــ انظر: عفيفي، مصطفى، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٠، ص ١٦.

ــ انظر: عفيفي، مصطفى، فلسفة العقوبة التأديبية وأهدافها، مرجع سابق، ص ١٩٧.

(١) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٢) مهنا، محمد فؤاد، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٦٧، ص ٥٢٣ وما بعدها.

(٣) حددت هذه المادة الجزاءات الآتية " ١ ــ الإنذار. ٢ ــ تأجيل موعد استحقاق العلاوة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. ٣ ــ الخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز شهرين في السنة، ولا يجوز أن يتجاوز الخصم تنفيذاً لهذا الجزاء ربع الأجر شهرياً بعد الجزء الجائز الحجز عليه أو التنازل عنه قانوناً. ٤ ــ الحرمان من نصف العلاوة الدورية. ٥ ــ الوقف عن العمل لمدة لا تتجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر. ٦ ــ تأجيل الترقية عند استحقاقها لمدة لا تزيد عن سنتين.=>

وكذلك المشرع الأردني حيث عمل على تطبيق مبدأ المساواة بين كافة الفئات والدرجات الوظيفية سواء كانت فئة عليا بمجموعتيها الأولى والثانية، وأيضاً الفئات الأولى والثانية والثالثة، وهذا واضح وجلي في نص المادة (١٥٩) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته. (١)

ويلاحظ إن اتجاه المشرع الأردني والمصري متفق مع التوجه الذي سار عليه هذا المبدأ من حيث إخضاع الجزاءات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام على جميع الموظفين المخالفين.

---

٧ ــ خفض الأجر في حدود العلاوة. ٨ ــ الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة. ٩ ــ الخفض إلى وظيفة في الدرجة الأدنى مباشرة مع خفض الأجر إلى القدر الذي كان عليه قبل الترقية. ١٠ ــ الإحالة إلى المعاش. ١١ ــ الفصل من الخدمة ".

ــ أما بالنسبة للعاملين من شاغلي الوظائف العليا، فيجوز توقيع الجزاءات الآتية: " ١ ــ التنبيه. ٢ ــ اللوم. ٣ ــ الإحالة إلى المعاش. ٤ ــ الفصل من الخدمة ".

(١) نصت هذه المادة على:

" أ- لمجلس الوزراء تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية وزيرين يختارهما مجلس الوزراء للنظر في المخالفة المرتكبة من موظفي المجموعة الأولى من الفئة العليا.

ب- تشكيل لجنة برئاسة وزير العدل وعضوية رئيس ديوان التشريع والرأي ورئيس الديوان تتولى ما يلي:

١ ــ النظر في المخالفة المرتبكة من موظفي المجموعة الثانية من الفئة العليا المحالة إليها من رئيس الوزراء بناءً على تقرير الوزير.

٢ ــ دراسة الشكوى المقدمة ضدّ أي موظف وكانت مما لا يمكن النظر فيها بناءً على تهم معينة ورأى الوزير عدم إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي.

ج- ترفع اللجنتان المنصوص عليهما في الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة تنسيباتهما إلى مجلس الوزراء لاتخاذ القرار المناسب بذلك وإيقاع أي من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في هذا النظام ".

ــ وبالرجوع إلى هذه العقوبات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني، فهي حسب ما تضمنته المادة (١٤١ / أ) وهي:

" ١ ــ التنبيه. ٢ ــ الإنذار. ٣ ــ الحسم من الراتب الشهري الأساسي بما لا يزيد على سبعة أيام في الشهر. ٤ ــ حجب الزيادة السنوية لمدة سنة واحدة. ٥ ــ حجب الزيادة السنوية لمدة سنتين. ٦ ــ الاستغناء عن الخدمة. ٧ ــ العزل ".

المطلب الخامس

مبدأ حظر القياس

(التفسير الضيق للجزاء التأديبي)

يُعرف مبدأ حظر القياس كمبدأ من مبادئ الجزاء التأديبي بأنه " عملية تباشرها السلطة التأديبية لاستنباط قواعد قانونية تطبقها على حالات مماثلة لما عرض علـــى المشرِّع ". [١]

إن من الواجب عند ممارسة الإدارة لسلطتها التأديبية أن لا تتجاوز حد المشروعية، وبما أن قاعدة " لا عقوبة بغير نص " فإنها تجد مجالاً لها في التطبيق العملي في الجزاءات التأديبية وأن القياس يحظر في هذا المجال. [٢] وإن المبرر لحظر القياس في المجال التأديبي هو عدم إنشاء جزاءات جديدة إذا كانت محددة نصاً في القانون، فالقياس الشرعي، هو الذي يكون لصالح الموظف المتهم أو المذنب على ألا يخالف النص القانوني إذا كان ثمة حكم ينظم هذه المسألة فلا قياس مع صراحة النص. [٣]

إذن الأصل العام أن للسلطة التأديبية حرية اختيار الجزاء التأديبي، إلا في الحالات التي يحدد فيها المشرع جزاءً تأديبياً معيناً لمخالفة محددة ولا يجوز لهذه السلطة القياس في الجزاء التأديبي وذلك لانفراد كل مخالفة بمقدار الجزاء الموقع على الموظف المخالف من حيث طبيعتها وتكرارها وأسباب ارتكاب الموظف هذا الفعل، وهذا المبرر الرئيسي لحظر القياس للجزاءات التأديبية. [٤]

---

(١) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٨٦.

(٢) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٥٤.

(٣) الشيخلي، عبد القادر، المرجع السابق، ص ٢٨٦ ــ ٢٨٧.

(٤) لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ لائحة المخالفات التأديبية والجزاءات المقررة لها الصادرة عن الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة في مصر، دليل الخدمة المدنية في جمهورية مصر العربية، الصادر عام ١٩٩٠، ص ٤١٩ ــ ٤٢٧.

ــ المادة (٦) من تعليمات الدوام الرسمي والإجازات السنوية ومنح المغادرات في الدوائر الحكومية / الأردني.

وطبقاً للقواعد العامة، فإن عملية القياس هي استنباط قواعد قانونية تطبقها السلطات التأديبية على حالات مماثلة نص عليها المشرع، إلا أن القياس ينبغي ألا ينشئ الجزاءات والمخالفات إذا كانت المخالفات محددة ومنصوصاً عليها في القانون. (١)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بهذا الخصوص بالقول: "... خلا نظام الموظفين الإداريين في جامعة اليرموك رقم (٧٧) لسنة ١٩٧٦ من النص على موضوع الرواتب الموقوفة خلال فترة كف اليد، وكذلك الحال بالنسبة لنظام موظفي الجامعة الأردنية رقم (١٨) لسنة ١٩٧٨، والذي هو بمثابة نظام عام بالنسبة لباقي الجامعات الأردنية، مما يقتضي الاستدلال بالقواعد العامة الواردة بنظام الخدمة المدنية رقم (١) لسنة ١٩٨٨ ... ". (٢)

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد أحكامها بأنه "... ومن حيث أن العقوبات التأديبية وما يترتب عليها مباشرة من آثار عقابية لا يسوغ أن تجد لها مجالاً في التطبيق إلا حيث يوجد النص الصريح، شأنها في ذلك شأن العقوبات الجنائية، بسبب أنها قيد على الحريات، فكذلك العقوبة التأديبية وآثارها العقابية، فإنها قيد على حقوق الموظف والمزايا التي تكفلها له القوانين واللوائح، فلا مجال لإعمال أدوات القياس، ولا محل للاستنباط، ولو جاز ذلك فلا يوجد حد يمكن الوقوف عنده، فيسوغ للمحكمة على سبيل المثال أن تحكم على الموظف بالوقف عن العمل مدة سنة بدون مرتب، في حين أن المادة (٨٤) تقضي بألا تزيد مدة الوقف

---

(١) عزت، فهمي، مرجع سابق، ص ٨٠.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٤ / ٩٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٩٧، الصادر بتاريخ ٢٧ / ٥ / ١٩٩٥، ص ٥٤٧.

عن ثلاثة شهور، ثم يقال بعد ذلك أن المحكمة تحكم بالعزل، فيجوز لها من باب أولى أن تحكم بوقفه عن العمل بدون مرتب مدة سنة... ". [١]

وفي حكم آخر أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية مبدأ التفسير الضيق للنصوص التأديبية بأنه " من المسلم به أن الأحكام الخاصة بالتأديب يتعين تفسيرها تفسيراً ضيقاً، فلا يجوز التوسع في تفسيرها أو القياس عليها... ". [٢]

ويرى بعض الفقه الإداري أن التفسير الضيق للنصوص التأديبية لا يطبق على إطلاقه حيث يجوز التفسير بطريق القياس النسبي في نطاق روح القانون، عن طريق التوسع في مفهوم قصد المشرع، وذلك للتخفيف من جمود مبدأ الشرعية وحدته من جهة، ومن جهة أخرى لتفادي الكثير من النقص في الأحكام التشريعية التأديبية. [٣]

ويرى الباحث إذا وجد بالنص العقابي التأديبي ما يستوجب التفكير وجب القيام بهذا التفسير الضيق دون التوسع فيه ولا القياس عليه.

وخلاصة القول أن حظر القياس وخاصةً في المجال التأديبي لا يكون إلا تحقيقاً للعدالة وهو استثناء للأصل العام ويجب أن يكون القياس نسبياً في حالة فقدان النص التشريعي.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٣ / ١ / ١٩٦٣، السنة ٨ قضائية، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا في عشر سنوات، (١٩٥٥ ــ ١٩٦٥)، الجزء الثالث، إعداد أحمد سمير أبو شادي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٧، ص ٤٧٧.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٠٠٨)، الصادر بتاريخ ٢٦ / ٣ / ١٩٨٨، السنة ٣٣ قضائية. مشار إليه: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١٤٢.

(٣) عصفور، محمد، تأديب العاملين بالقطاع العام ومقارنته بنظم التأديب الأخرى، عالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٢، ص ١٩٦.

المطلب السادس

مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي

يعني مبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي ــ كمبدأ من مبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي " ألا يترتب أثر الجزاء التأديبي إلا من تاريخ توقيعه، وليس من تاريخ سابق على ذلك ". [١]

حيث يتم تطبيق هذا المبدأ دون حاجة لوجود نص تشريعي صريح فلا بد من احترام تطبيق هذا المبدأ احتراماً للحقوق المكتسبة والمراكز القانونية.

أما فيما يتعلق بأنظمة الخدمة المدنية في الأردن فمن الملاحظ أن المشرع لم يعمد على تغيير الجزاءات التأديبية منذ فترة طويلة، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "... أن القواعد العامة والمبادئ القانونية تقضي بأن كل قانون يفرض عقوبة أشد لا يطبق على الجرائم المقترفة قبل نفاذه... ". [٢]

ويستفاد من هذا الحكم أن محكمة العدل العليا طبقت عدم جواز رجعية القوانين والعقوبات.

وتطبيقاً لهذا المبدأ من حيث عدم رجعية الجزاء التأديبي أخذ القضاء بتطبيق مبدأ القانون الأصلح للمتهم المطبق جنائياً في المجال التأديبي، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول "... تلتزم السلطة التأديبية، رئاسية كانت أو قضائية،

---

(١) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٥٧.

ــ لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٨٠ ــ ٨٦.

ــ ويُعرف أيضاً " بأن أثر الجزاء التأديبي يترتب من تاريخ صدور الحكم أو القرار التأديبي ولا ينسحب إلى تاريخ سابق عليه، تطبيقاً لمبدأ عدم رجعية القوانين والقرارات الإدارية ".

ــ الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٣١٥.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٤ / ٨٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الرابع، السنة ١٩٨٩، الصادر بتاريخ ٢٦ / ٩ / ١٩٨٨، ص ٦٥٨.

بتوقيع العقوبات التأديبية المقررة قانوناً وقت وقوع الفعل التأديبي، وعدم تطبيق أية عقوبات تأديبية لاحقة على تاريخ وقوع الجريمة التأديبية، ما لم تكن العقوبة أصلح للمتهم، ومن ثم وبناءً على ذلك، فإنه ما كان يجوز للمحكمة التأديبية أن توقع العقوبة الأشد التي وردت في النص اللاحق والمعدل بالقانون رقم (١١٥) لسنة ١٩٨٣، وإنما كان عليها أن تلتزم بجدول العقوبة النافذة وقت وقوع الجريمة... ". [١]

المطلب السابع

مبدأ تدرج الجزاء التأديبي

نعني بمبدأ تدرج الجزاء التأديبي ــ كمبدأ من مبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي" تفاوت الجزاء التأديبي باتجاه التصاعد كماً ونوعاً، بحيث تكون الجزاءات في وضع هرمي، فيكون في القاعدة، الجزاء الأخف ثم يليه في الشدة جزاء آخر، وهكذا إلى أن نصل لقمة الهرم الجزائي، حيث يكون جزاء العزل ". [٢]

ويعتبر مبدأ التدرج في الجزاء التأديبي من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني، ويتعين على المشرع الالتزام به، بحيث يكون بالإمكان تجزئة الأذى الجزائي على نحو يمكن معه الأخذ بعين الاعتبار ظروف الحالة التي يفرض فيها الجزاء التأديبي. [٣] ويقوم هذا المبدأ على إيقاع الجزاء التأديبي بشكل تصاعدي من أخف الجزاءات التأديبية إلى أعلاها وأكثرها شدة.

وأن الحكمة التشريعية من التدرج وباعتباره مجالاً حيوياً لسلطة التأديب لإعمال الملاءمة بين المخالفة المرتبكة وبين الجزاء الموقع، من خلال إلزامها بالتسلسل الوارد بقائمة الجزاءات حسب جسامة المخالفة وظروف ارتكابها، والذي يتعين على

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٥٣٣)، الصادر بتاريخ ٢٣ / ٤ / ١٩٨٩، السنة ٣٢ قضائية، مجموعة الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع في تأديب الموظف العام خلال الفترة من (١٩٨٥ ــ ١٩٩٣)، مرجع سابق، ص ٣٥٧ ــ ٣٥٨.

(٢) الشيخلي، عبد القادر، مرجع سابق، ص ٢٦٩.

(٣) العتوم، منصور إبراهيم، مرجع سابق، ص ١٤٢.

سلطة التأديب احترام هذا المبدأ إزاء المخاطبين بالقاعدة القانونية طالما كانت مراكزهم متماثلة. (١)

وبالرجوع إلى النصوص التشريعية حيث نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، على هذا المبدأ في المادة (١٤١ / ج) على " إذا ارتكب الموظف مخالفة مسلكية تستوجب إيقاع عقوبة تأديبية عليه وكانت العقوبة المراد إيقاعها بحقه قد فرضت عليه سابقاً لمرتين متتاليتين للمخالفة نفسها فتتخذ بحقه العقوبة التي تليها مباشرة وفقاً للتدرج الوارد في الفقرة (أ) من هذه المادة "، ويستفاد من هذا النص أن المشرع الأردني الزم مصدر الجزاء التأديبي بأن لا يفرض عقوبتين متتاليتين للمخالفة نفسها بل لا بد من التدرج إلى العقوبة الأعلى وفق التدرج الوارد في المادة (١٤١ / أ) من هذا النظام، ويرى الباحث أن الحكمة من هذا النص أن المشرع أعتمد مبدأ التدرج في الجزاء التأديبي خوفاً من إساءة استخدام السلطة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراء التأديبي، هذا مع مراعاة ما تمتلكه السلطة التأديبية من سلطة تقديرية، وأنه في حالة تعسفها سوف يؤدي إلى إلغاء قرارها المعيب، بالإضافة إلى مراعاة مبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة (مبدأ الملاءمة) من حيث قياس الجزاء التأديبي بمقدار المخالفة المرتكبة، لأن إلزام السلطة التأديبية بالتدرج في الجزاءات التأديبية يعني إلغاء السلطة التقديرية، فهي مسألة تقديرية لسلطة التأديب شريطة عدم تعسفها في ممارستها لهذه السلطة.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول "... بأن المحكمة التأديبية يجب أن تقيم تقديرها للجزاء الذي توقعه على أساس التدرج بحسب جسامة الذنب... ". (٢)

---

(١) العطار، فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٢، ص ١٧٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٦٢، (المجموعة)، السنة ٨ قضائية، الجزء الأول، ص ٢١٩ وما بعدها. مشار إلية: العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص ١٢٢.

ويرى جانب من الفقه الإداري أن التدرج لا يعبر بذاته عن شيء، وأن ملاءمة العقوبة التأديبية للجريمة أمر تستقل به الإدارة في حدود فكرة الانحراف... وأن استحالة تحديد الجرائم التأديبية يترتب عليه استحالة وضع عقوبة خاصة لكل جريمة تأديبية، ولم يترك المشرع حرية إيقاع الجزاءات التأديبية لسلطة التأديب ولهذا اكتفى بأن يحدد لها نوع العقوبات التي يجوز إيقاعها، وعند ذكر هذه العقوبات يكون المشرع ملزماً بطبائع الأمور بأن يبدأ بالأبسط وأن ينتهي بالأشد، فهذا إجراء منطقي، اذ لا يعقل أن يورد العقوبات دون ترتيب، كأن يقول مثلاً: إن العقوبات التي يجوز توقيعها هي الإنذار أو الفصل من الخدمة أو الحرمان من العلاوة... الخ. وعلى هذا الأساس فإن التدرج لا يعبر بذاته عن أي شيء، وإلا انتهينا إلى إلغاء السلطة التقديرية بالنسبة لجميع من يخضعون لسلطة التأديب. (١)

---

(١) الطماوي، سليمان محمد، نظرية التعسف في أستعمال السلطة، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٨، الطبعة الثالثة، ص ٢٩٥ وما بعدها.

المبحث الثالث

الضمانات التأديبية

أن الضمانات التأديبية في مجال الوظيفة العامة تقرر من قبل المشرع بحيث تكفل للموظف المواجهة وضمانات التحقيق وحق الدفاع والحياد (مبدأ الحيدة) وتسبيب الجزاء التأديبي والتظلم الإداري وأخيراً الطعن القضائي.

واستكمالاً للبحث في الضمانات التأديبية في كل من الأردن ومصر، رأينا إضافة هذا المبحث المتعلق بالضمانات المقررة للموظف العام، لذا سوف نتناول الضمانات السابقة والمعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي وعلى الوجه الآتي:

المطلب الأول: الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الثاني: الضمانات المعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي.

المطلب الأول

الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي

يمكن تقسم الضمانات السابقة على توقيع الجزاء التأديبي إلى المواجهة وضمانات التحقيق وحق الدفاع، وسوف نتناولها في ثلاثة فروع على النحو الآتي:

الفرع الأول

المواجهة

يُعد اعلان الموظف المتهم واعطاؤه فرصة للدفاع عن نفسه، من الأمور التي تقتضيه قواعد العدالة والأنصاف، ولهذا لا بد للسلطة التأديبية من مواجهة الموظف بالتهمة المنسوبة إليه.

وعليه، يجب إعلام الموظف بالتهم المنسوبة إليه، والسماح له بالإطلاع على ملف التحقيق أو الشكوى، وهذا ما سوف نتناوله في البندين الآتيين، وهما:

أولاً: مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه:

لقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاتــه، بالنص على توفير ضمانات حددها المشرع قبل إيقاع أي عقوبة على الموظف. [١]

وعليه يجب إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليــه، بحيــث يتــضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه. [٢]

أما المشرع المصري لم يتضمن نصاً مماثلاً في قانون العــاملين المــدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨، بل تناول في المادة (٧٩) منه علــى " لا يجوز توقيع جزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً...".

ولكن قانون النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ نص في المادة (٢٣) على " يتضمن قرار الإحالة بياناً بالمخالفات المنسوبة

---

(١) تنص المادة (١٤٠ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني على " توفير الضمانات التالية للموظف قبــل إيقــاع أي عقوبة عليه:

١ ــ إعلام الموظف خطياً بما هو منسوب إليه، بحيث يتضمن المخالفة المرتكبة والتهم الموجهة إليه.

٢ ــ التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام مــن أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقــاع العقوبة. كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقــاع عقوبــة أو الحكم فيها.

٣ ــ عدم جواز إيقاع أكثر من عقوبة واحدة من العقوبات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من هــذا النظام على المخالفة المسلكية الواحدة التي يرتكبها الموظف.

٤ ــ التناسب بين العقوبة المتخذة وطبيعة المخالفة المرتكبة وعدم المغالاة أو التساهل في الإجراءات التأديبية المتخذة بحق الموظف.

٥ ــ تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية ".

(٢) انظر: المادة (١٤٧) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تضمنت دعوة الموظف لاستلام نسخة مــن لائحــة الدعوى ومحضر التحقيق والبيانات الخطية أو المادية في الدعوى وأية وثائق أخرى ويبلغ بموعد الجلسة.

إلى الموظف، ويحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر الدعوى، وتتولى سكرتيرية المحكمة إعلان صاحب الشأن بقرار الإحالة، وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق، ويكون الإعلان بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول ".

ويستفاد من ذلك ضرورة إعلام الموظف بالتهمة المنسوبة إليه. ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن أظهرت الحكمة من التحقيق من حيث إحاطة المتهم بالمخالفة المنسوبة إليه بالقول " من ضمانات التحقيق إحاطة العامل علماً بما هو منسوب إليه، وتمكينه من الدفاع عن نفسه قبل توقيع الجزاء عليه... ولا يكفي إلقاء الأسئلة على العامل حول وقائع معينه، بل ينبغي مواجهته بالاتهامات المنسوبة إليه، ليكون على بينة منها، فيعد دفاعه على أساسها ". [١]

ثانياً: حق الموظف الإطلاع على الملف:

أن المقصود بالملف هو كافة الشكاوى المقدمة ضدّه وكافة الأوراق والمستندات، حتى يتمكن الموظف من إعداد دفوعه.

لقد عالج المشرع الأردني ذلك بالنص الصريح في المادة (١٤٧ / ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، [٢] وعليه فأن دعوة الموظف المحال إلى المجلس التأديبي لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة، يعتبر ضمانة سابقة فرضها المشرع على الجهة المعنية بضرورة إطلاع الموظف على المخالفة أو المخالفات التي ارتكبها تمهيداً لاستجوابه أو التحقيق معه.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٧٨٠)، الصادر بتاريخ ٢٧ / ١٢ / ١٩٨٦، السنة ٢٨ قضائية.

(٢) تنص هذه المادة على " تقدم الأوراق المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة على خمس نسخ على أن يتولى أمين سر المجلس التأديبي خلال مدة لا تزيد على أسبوعين من تاريخ استلامها تزويد كل عضو بنسخة من هذه الأوراق ودعوة الموظف بالطريقة التي يراها مناسبة لاستلام نسخته وتبليغه بموعد الجلسة ".

أما المشرع المصري لم ينص في قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على حق الموظف المحال إلى المحاكمة التأديبية في الإطلاع على الملف الخاص، وهذا بخلاف المشرع الأردني، ولكن يرى جانب من الفقه الإداري أن هذا لا يعني تحلل السلطات التأديبية من هذا الإجراء، وإنما يتوجب عليها التقيد به باعتباره ضمانة هامة طبقاً للمبادئ العامة للقانون. (١)

وأخيراً نتأمل من المشرع المصري بأن ينص بصريح العبارة على حق الموظف بالإطلاع على كافة الشكاوى المقدمة ضدّه وكافة الأوراق والمستندات، حتى يتمكن من إعداد دفوعه.

الفرع الثاني

ضمانات التحقيق

يعتبر التحقيق من أهم الضمانات وأبرزها في المجال التأديبي، فلا بد من السماح للموظف بسماع أقواله وتحقيق دفاعه فيما هو منسوب إليه من اتهام.

ويُعرف التحقيق بأنه " إجراء شكلي يتخذ بعد وقوع المخالفة بقصد الكشف عن فاعلها، أو التثبت من صحة إسنادها إلى فاعل معين فالهدف منه الوصول إلى الحقيقة وإماطة اللثام عنها ". (٢)

أن الإجراءات الخاصة بالتحقيق الإداري تشمل على: تشكيل لجان التحقيق واستجواب الموظف، ومواجهته بما نسب إليه، والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً ومناقشة وسماع الشهود.

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٧، ص ٦١٨.

(٢) عبد البر، عبد الفتاح، تعليق على حكم بعنوان " متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية " منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٧، العدد الأول، حزيران، السنة ١٩٨٥، ص ١١١.

بالرجوع إلى التشريعات الوظيفية في الدول محل الدراسة، ومن خلال النصوص القانونية فإنه من الواجب مراعاة ضمانات شكلية وموضوعية للتحقيق، لذا سوف نقوم بالتركيز على أهم صور الإجراءات الشكلية والموضوعية في التحقيق في البنود الآتية:

أولاً: التحقيق الكتابي، من صور الإجراءات الشكلية في التحقيق:

إن التحقيق الكتابي وما يطرأ عليه من إجراءات يدخل ضمن الإجراءات الشكلية التي يجب مراعاتها وهذا ما تضمنته المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، من جواز تشكيل لجنة، لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، وأيضاً من عدم جواز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة للتحقيق معه ومراعاة إطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى والسماح له بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، والسماح له بضم أية وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، وأيضاً من الإجراءات الشكلية أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعد أداء القسم القانوني، ويجب مراعاة أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال. (١)

ومن الضمانات أيضاً إلزام الإدارة استجواب الموظف سنداً للمادة (١٤٥ / أ / ١) وأيضاً جواز تشكيل لجنة لا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة بمن فيهم الرئيس، هذا بالإضافة إلى عدم جواز إحالة الموظف إلى المجلس التأديبي إلا بعد تشكيل لجنة للتحقيق معه. (٢)

---

(١) ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " إن توقيع محضر التحقيق التأديبي من كافة أعضاء المجلس التأديبي يدل على أن المجلس قد انعقد أثناء التحقيق بنصابة القانوني ولا يجوز إثبات عكس ذلك إلا بالطعن في المحضر بالتزوير... ". قرار رقم (٢٤ / ٧٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد التاسع، السنة ١٩٧٩، ص ١٣٤٠.

(٢) لمزيد من التفصيل، انظر: المادة (١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ولقد أوكل المشرع الأردني أمر إحالة الموظف إلى التحقيق إلى السلطة التي تملك قانوناً احالته وهي السلطات التأديبية الرئاسية بالنسبة لموظفي الفئات الأولى والثانية والثالثة، (١) أما الفئات العليا فأن المشرع الأردني أوكل أمر إحالتهم إلى مجلس الوزراء. (٢)

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول "... وحتى يكون التحقيق منتجاً لأثره، لا بد من إجرائه قبل توقيع الجزاء التأديبي، لأن وقوع التحقيق بعد صدور قرار الجزاء يترتب عليه البطلان... ". (٣)

ويرى جانب من الفقه الإداري إذا كان الهدف من تقرير القواعد الإجرائية والشكلية هو الحفاظ على المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على السواء، فإن الإمعان في تقرير العديد من هذه القواعد يؤدي إلى تعقيد أعمال الإدارة وبطء سيرها... الأمر الذي يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري لمجرد صدوره وهو معيب بعيب شكلي مهما كان ضئيلاً. (٤)

وهذا ما ذهبت به محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " إن القاعدة في إجراءات التحقيق هو تحررها من القيود الشكلية إذا لم يوجد نص صريح يلزم الإدارة بإتباع إجراءات معينة ما دامت هذه الإجراءات توفر ضمانة التحقيق بغية اظهار الحقيقة ". (٥)

---

(١) انظر: المواد (١٤١، ١٤٢، ١٤٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٢) انظر: المادة (١٥٩) من النظام المشار إليه أعلاه.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٧٤٣٧) السنة ٤٥ قضائية، الصادر بتاريخ ١٠ / ١٢ / ٢٠٠٠، مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين المصريين، القاهرة، مصر، العدد الثاني، ص ٥٥٧.

(٤) أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٥، ص ٣٣٢.

(٥) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١ / ٨٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١، ٢)، السنة ١٩٨٥، ص ٧٠.

أما المشرع المصري فقد نصت المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أنه " لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء "، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية " ببطلان كل جزاء يوقع على موظف لم يواجه بالتهمة المنسوبة إليه، ولم تسمع أقواله عنها ولم تحقق دفاعه ". (١)

ومن خلال تحليل النص السابق تبين لدى الباحث وإن كان المشرع المصري لم ينص صراحةً على كتابة الجزاء التأديبي إلا أنه اشترط تسبيب الجزاء وإجراء التحقيق مع الموظف كتابةً وإثبات التحقيق الشفوي بالكتابة.

ثانياً: الوقف عن العمل، من صور الضمانات الموضوعية في التحقيق:

أوجب المشرع الأردني في المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، على أن الموظف يوقف عن العمل إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي...، لارتكابه مخالفة مسلكية... (٢)

أما المشرع المصري نص في المادة (٨٣) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أنه " لكل من السلطة المختصة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٣٠٣)، الصادر بتاريخ ٩ / ٣ / ١٩٥٤، السنة ٧ قضائية، ص ٩٠٠، وكذلك الدعوى رقم (٣٩١)، الصادر بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٥٣، السنة ٦ قضائية، ص ٦٧١، نقلاً عن: عكاشة، حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر، ص ٤٨٤.

(٢) تنص المادة (١٤٩) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على " يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية:

١ ـ إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة .

٢ ـ إذا تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة لارتكابه أي جناية أو جنحه مخلة بالشرف " .

ومدير النيابة الإدارية حسب الأحوال أن يوقف العامل عن علمه احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر ولا يجوز مد هذه المـــدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها ويترتب على وقف العامـــل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداءً من تاريخ الوقف...".

الفرع الثالث

حق الدفاع

يعتبر حق الدفاع من المبادئ المستقرة في الضمير الإنساني، وعليه لا يحتاج إلى نص قانوني لكي يقرر، ولقد جاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، بالنص عليه وبصريح العبارة في المادة (١٤٥ / ب / ١)، من حيث السماح للموظف بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً ومناقشة الـــشهود وأستدعاء أي شخص للشهادة... (١)، وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي تقـــديم بيناته الخطية والشخصية... (٢)، وللموظف المحال إلى المجلس التأديبي أن يوكـــل محامياً لتمثيله في الدعوى والدفاع عنه... (٣)

وهكذا يلاحظ أن المشرع الأردني كفل حق الموظف المحال إلـــى التحقيـــق أو المجلس التأديبي، من الدفاع عن نفسه أمام هذه السلطات، تحقيقاً للعدالة القانونية.

---

(١) تنص المادة (١٤٥ / ب / ١) من نظام الخدمة المدنية الأردني على " يراعى لدى إجراء التحقيق ما يلي: اطلاع الموظف المحال إلى التحقيق على جميع الأوراق المتعلقة بالمخالفة أو الشكوى التي يتم التحقيق معه بشأنها، والسماح لـــه بتقديم دفوعه واعتراضاته كتابةً أو شفاهةً ومناقشة الشهود المطلوبين فيها واستدعاء أي شخص للشهادة، كما يـــسمح لـــه بضم أي وثائق أو تقارير أخرى ذات علاقة إلى ملف التحقيق، ويشترط أن لا تسمع أقوال أي شاهد إلا بعـــد أداء القـــسم القانوني".

(٢) انظر: المادة (١٥١ / أ) من النظام المشار إليه.

(٣) انظر: المادة (١٥٠ / أ) من النظام المشار إليه.

أما فيما يتعلق بالمشرع المصري نص في المادة (٧٩) من قانون العـــاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على ذلك، [١]وفي المادة (٨) من قانون النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية رقم (١١٧) لـــسنة ١٩٥٨ والتـــي تنص على " للموظف أن يحضر بنفسه إجراءات التحقيق، إلا إذا اقتضت مـــصلحة التحقيق أن يجري في غيبته ".

وللموظف أن يبدي دفاعه كتابةً أو شفاهةً وللمحكمة أن تقرر حضور المـــتهم بنفسه [٢]وله أن يستعين بالشهود. [٣]

المطلب الثاني

الضمانات المعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي

تتمثل هذه الضمانات في ضرورة تحقيق مبدأ الحيدة وضرورة تسبيب الجزاء التأديبي الصادر بحق الموظف المخالف، وهذا ما سنوضحه في الفرعين الآتيـــين، وهما:

الفرع الأول

مبدأ الحيدة

يعتبر مبدأ الحيدة من المبادئ الشخصية والتي تتمثل في ضرورة تجرد القائم بالتحقيق الإداري من كل مظاهر التحيز والميل والهوى. [٤]، لهذا ذهـــب المـــشرع الأردني بالنص على ضرورة تجرد لجان التحقيق أو المجلـــس التـــأديبي مـــن أي

---

(١) نصت على أنه " لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقوالـــه، وتحقيـــق دفاعـــه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجـــر لمـــدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء ".

(٢) انظر: المادة (٢٩) من قانون النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨.

(٣) انظر: المادة (٢٧) من القانون المشار إليه أعلاه.

(٤) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٧.

اعتبارات، حيث نصت المادة (١٤٠ / أ / ٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني على " التجرد من قبل رؤساء وأعضاء لجان التحقيق أو المجلس التأديبي المشكل أي منهما بمقتضى أحكام هذا النظام من أي اعتبارات شخصية أو التنحي في الحالات التي يوجد فيها صلة قرابة من شأنها التأثير على مجريات التحقيق أو إيقاع العقوبة. كما لا يجوز لأي شخص اشترك في مرحلة التحقيق أو الاتهام أو الشهادة الاشتراك في النظر في إيقاع عقوبة أو الحكم فيها ".

وأيضاً ما تضمنته المادة (١٤٦ / د) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، من حق رد رئيس وأعضاء المجلس التأديبي والمنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني. [١]

أما المشرع المصري عالج أمر حيدة سلطة التأديب، بحيث نصت المادة (٢٦) من قانون النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ على " في حالة وجود سبب من أسباب التنحي المنصوص عليها في قانون المرافعات بالنسبة لرئيس المحكمة أو أحد أعضائها يجب عليه التنحي عن نظر الدعوى، وللموظف المحال إلى المحكمة الحق في طلب تنحيته ". [٢]

---

(١) تنص المادة (١٣٤) من قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته، على " يجوز رد القاضي لأحد الأسباب التالية:

١ – إذا كان له أو لزوجه دعوى مماثلة للدعوى التي ينظرها أو إذا جدت لأحدهما خصومة مع أحد الخصوم أو مع زوجه بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي ما لم تكن هذه الدعوى قد أقيمت بقصد رده عن نظر الدعوى المطروحة عليه.

٢ – إذا كان لمطلقته التي له منها ولد أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب خصومة قائمة أمام القضاء مع أحد الخصوم في الدعوى أو مع زوجه ما لم تكن هذه الخصومة قد أقيمت بعد قيام الدعوى المطروحة على القاضي بقصد رده.

٣ – إذا كان أحد الخصوم يعمل عنده.

٤ – إذا كان قد اعتاد مساكنة أحد الخصوم أو كان قد تلقى منهُ هدية قبيل رفع الدعوى أو بعده.

٥ – إذا كان بينه وبين أحد الخصوم عداوة أو مودة يرجح معها عدم استطاعته الحكم بغير ميل.

(٢) انظر: المواد (١٤٦، ١٤٧، ١٤٨، ١٥٠) من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨.

وبناءً على ما تقدم فأن مقتضى الحياد الذي ينبغي أن يكون عليه من يتولى التحقيق أن يتجنب القيام بأي عمل من شأنه التأثير على إرادة المتهم، كأن يدفعه إلى القول ما لا يريد أن يقوله أو أن يتدخل بأي صورة في إجاباته، إذ أن القاعدة التي تحكم توجيه الأسئلة للمتهم هي أن تترك لهُ الحرية الكاملة في إجابته، بحيث يكون قد قصد فعلاً وبإرادته الكاملة أن يدلى بما ذكره، ولا يرجع ذلك لأي سبب أخر. (١)

الفرع الثاني

تسبيب الجزاء التأديبي

أولاً: مفهوم التسبيب في الجزاء التأديبي:

تتميز الجزاءات التأديبية بأنها تحتاج إلى التسبيب دائماً، سواء أكان هناك نصٌّ أم لم يكن... لكون الجزاء التأديبي ذا صفة قضائية، ومن بينها الأحكام التأديبية. (٢)

ويُعرف التسبيب في الجزاء التأديبي بأنه " ذكر أو بيان الأسباب التي قام عليها القرار الإداري، وبصفة خاصة في المحرر المكتوب ". (٣)

---

(١) عبد البر، عبد الفتاح، الضمانات التأديبية، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٨، ص ٣٨٨.

ـــ انظر: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ١١٧ ـــ ١٢٦.

(٢) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، ص ٦٠٦ ـــ ٦٠٧.

(٣) الديداموني، مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، (دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، السنة ١٩٩٣، ص ١٦٣.

انظر: في تعريف التسبيب:

ـــ أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

ـــ العجارمة، نوفان العقيل، مرجع سابق، ص ٢٧٧.

ـــ شطناوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات، (العلوم الإنسانية)، المجلد (٢٢)، (أ)، العدد (٢٦)، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، السنة ١٩٩٥، ص ٣٠٩١ ـــ ٣٠٩٢.

ويرى جانب من الفقه [1] بأن القرار الإداري غير المسبب قراراً غير مشروع وعرضه للإلغاء إذا طعن بعدم مشروعيتة استناداً لهذا العيب الشكلي أمام القضاء الإداري.

ويعتبر تسبيب الجزاء التأديبي والأحكام التأديبية من الضمانات المهمة لتوقيع الجزاء التأديبي، لما يكفل من صحة وثبوت الوقائع التي تستوجب الجزاء التأديبي والتي كونت منها السلطة التأديبية عقيدتها واقتناعها وأدلة الإدانة بما يفيد في توافر أركان الجريمة التأديبية، وما يتجه للقضاء من إمكانية اعمال رقابته. [2]

ثانياً: أهمية التسبيب في الجزاء التأديبي:

إن التسبيب هو ذكر أسباب القرار صراحةً، وإن كانت القاعدة العامة، توجب أن يكون لكل قرار إداري سبب معين، فإن الإدارة غير ملزمة ــ كأصل عام ــ بذكر أسباب القرار الإداري صراحةً إلا إذا ألزمها المشرع بذلك، فإن غياب التسبيب يجعل القرار الإداري عرضة للإلغاء.

ونظراً لأهمية تسبيب الجزاء التأديبي نص المشرع الأردني ولأول مرة في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، وفي المادة (١٤٠ / أ / ٥) والتي نصت على " تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية ".

وقد أوجب المشرع الأردني على المجلس التأديبي أن يصدر قراره متضمناً الأسباب والعلل التي بني عليها مستخلصة من البيانات المقدمة في الدعوى ومستندة إلى الأحكام القانونية والنظامية المعمول بها، وذلك وفقاً لنص المادة (١٥٢ / أ) من النظام المشار إليه.

ولقد نص المشرع المصري على وجوب تسبيب الجزاء التأديبي وذلك بالنص الصريح في المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة

---

(١) شطناوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، المرجع السابق، ص ٣١٠٧.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهــاً وقــضاءً، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩، ص ٣٢٤.

١٩٧٨، وأيضاً في المادة (٢٨) من قانون النيابة الإدارية والمخالفات التأديبية المصري رقم (١١٧) لسنة ١٩٥٨ على أن تصدر الأحكام مسببه. وأيضاً في المادة (٤٣) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، حيث نصت هذه المادة على أنه " لا يجوز تأجيل النطق بالحكم أكثر من مرة، وتصدر الأحكام مسببة يوقعها الرئيس والأعضاء ". وأيضاً المادة (١١٩) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بأن يكون الحكم الصادر بالدعوى التأديبية مشتملاً على الأسباب التي قام عليها.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال بقولها " إن الإدارة ليست ملزمة بأن تذكر سبب تدخلها إلا حيث يحتم عليها القانون ذلك فيصبح التسبيب عنصراً من عناصر الشكلية الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان القرار من ناحية الشكل ". (١)

وفي هذا الصدد يقول الدكتور نواف كنعان " إن الربط بين تسبيب القرار التأديبي الذي يشكل ضمانة مهمّة في التأديب الوظيفي وبين سلطة التأديب التي تصدره، فإذا كانت سلطة التأديب هي الرئيس الإداري فلا إلزام عليه بالتسبيب... وأن هذا الربط يؤدي إلى عدم شمول ضمانة التسبيب لجميع القرارات التأديبية وقصر تطبيقها على قرارات تأديبية دون قرارات أخرى... ذلك أن القرارات التأديبية التي تصدر عن السلطات الإدارية الرئاسية أولى بالتسبب من تلك التي تصدرها مجالس التأديب لضمان قيام مثل هذه القرارات على وقائع قانونية وواقعية سائغة تبرر الجزاء التأديبي، فضلاً عن أن تسبيب القرارات التأديبية الرئاسية يشكل وسيلة وقائية لمنع تعسف السلطة الرئاسية عند إصدار قراراتها التأديبية ". (٢)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٩ / ٧٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٣، ٤)، السنة ١٩٧٦، ص ٤٤٨.

(٢) كنعان، نواف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، الكرك، الأردن، السنة ١٩٩٢، ص ١٣٨ – ١٣٩.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بوجوب " الالتزام بضمانة تسبيب الجزاء التأديبي، ولو لم يرد بها نص باعتبارها الحد الأدنى من الضمانات الواجب توافرها في كل محاكمة تأديبية وتمليه العدالة المجردة وضمير الإنصاف والأصول العامة في المحاكمات وتستلزمه المبادئ الأولية المقررة في القوانين الخاصة بالإجراءات، سواء في المحاكمات الجنائية، أو التأديبية، ذلك لأن القرار التأديبي هو في الواقع من الأمر قضاء عقابي في خصوص الذنب الإداري، كذلك يجب تسبيب القرار التأديبي بما يكفل الاطمئنان إلى صحة وثبوت الوقائع المستوجبة لهذا الجزاء، والتي كونت فيها السلطة عقيدتها واقتناعها واستظهار الحقائق وأدلة الإدانة بما يفيد توافر أركان الجريمة التأديبية وقيام القرار على سببه المبرر له ويتيح للقضاء أعمال رقابية على ذلك كله من حيث صحة تطبيق القانون على وقائع الاتهام، ولا سيما إذا تعددت التهم المنسوبة إلى الموظف، واختلف مركز كل منها من حيث ثبوتها أو مدى جسامتها، أو استحقاقها للجزاء ". [١]

وبعد أن تناول الباحث الضمانات السابقة والمعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي، فأن التظلم الإداري والطعن القضائي، هما ضمانات لاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، لذا سوف نتناول أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي في المبحث الرابع من هذا الفصل التمهيدي ومن ثم سوف نتناول الموضوع الرئيسي لهذه الدراسة وهو التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٢١ / ٣ / ١٩٥٩ قاعدة رقم ٣٧٥. حكم مشار إليه: المعمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، تسبيب القرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٢، الطبعة الثانية، ص ١٠٩.

المبحث الرابع

أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي

ترتبط أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي بأركانه والتي تتمثل في الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية، فإذا شاب أي ركن من هذه الأركان عيب، وصف القرار بعدم مشروعيتة، وكان حرياً بالتظلم منه أمام السلطات المختصة أو الطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري. [١]

وفي ضوء التصور السابق، سنبحث ـــ بدون التوسع قدر الامكان ـــ أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي وسيكون ذلك في خمسة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: عيب عدم الاختصاص.

المطلب الثاني: عيب الشكل والإجراءات.

المطلب الثالث: عيب السبب.

المطلب الرابع: عيب مخالفة القانون (عيب المحل).

المطلب الخامس: عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية).

---

(١) لقد عالج المشرع الأردني في المادة العاشرة من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ هذه العيـــوب، وقد أشار إليها أيضاً المشرع المصري في قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وفي المادة العاشرة البند الثامن.

المطلب الأول

عيب عدم الاختصاص

يعتبر عيب عدم الاختصاص من العيوب التي تعتري الجزاء التأديبي، لذا سوف نستعرض مفهوم عيب عدم الاختصاص وصور عيب عدم الاختصاص على النحـــو الآتـي.

الفرع الأول

مفهوم عيب عدم الاختصاص

عُرف عيب عدم الاختصاص بأنه " عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين لأن المشرع جعله من اختصاص سلطة أو هيئة أو فرد آخر ". [١]

ومن المستقر عليه فقهاً وقضاءً أن الاختصاص وما يتضمنه من قواعد هي من النظام العام، ويترتب عليه:

١ ــ جواز الدفع بعيب عدم الاختصاص في أي وقت، كما يجوز الدفع به من قبل القاضي ومن تلقاء نفسه وإذا لم يثيره رافع الدعوى، إذا تبين له صدوره من غير المختص قانوناً بإصداره.

---

(١) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

ــ انظر: في تعريف عيب عدم الاختصاص:

ــ العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٤٣١.

ــ وقد عرفته محكمة القضاء الإداري المصرية بأن "... عيب الاختصاص في دعوى الإلغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أو فرد آخر ".

ــ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ٢٧ / ١ / ١٩٥٧، السنة الحادية عشرة، ص ١٧٢، مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٦، ص ٦٧٩ ــ ٦٨٠.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " إن عيب عدم الاختصاص من النظام العام تحكم به المحكمة ولو لم يثيره أصحاب الشأن ". [١]

٢ ــ لا يجوز للأفراد والإدارة أن تعدل قواعد الاختصاص من حيث تنازلها عن بعض اختصاصاتها الممنوحة لها ولا أن تضيف اختصاص جديد لها، وأن أي اتفاق يقع من هذا القبيل يعتبر باطلاً ولا يرتب أي أثر، ما لم ينص المشرع على ذلك وهو ما يعرف بالتفويض.

٣ ــ جواز تصحيح القرار المعيب لعدم الاختصاص بإجراء لاحق من السلطة الإدارية المختصة، بإصدار قرار إنشائي جديد فيكون نافذاً من تاريخ صدوره لا قبله. [٢]

ومن وجهة نظر الباحث أن هذا العيب يعتبر من العيوب الواضحة من حيث معرفة الشخص صاحب الاختصاص في إصدار الجزاء التأديبي من غيره.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٨٨٣)، الصادر بتاريخ ٨ / ٦ / ١٩٨٥، السنة ٢٧ قضائية، مجموعة مبادئ السنة ٣٠ القضائية، ص ١٢٧٠، بند رقم ١٨٦، مشار إليه: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٢، الطبعة الأولى، ص ١١.

(٢) ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إنه ولئن تبين من الأوراق أن السيد مدير التربية والتعليم هو الذي أوقع جزاء الإنذار بالمدعي مع أن هذا الإنذار لا يندرج في اختصاصات مدير عام التعليم الثانوي بوصفه رئيس المصلحة بالنسبة إلى المدعي، فإن القرار الصادر بعد ذلك من مدير عام التعليم الثانوي بالوزارة... باعتماد الجزاء الصادر من مدير التربية والتعليم لمنطقة دمياط، من شأنه إزالة العيب الذي شاب هذا الجزاء، ــ مثار المنازعة ــ إذ يصبح الجزاء بعد هذا الاعتماد صادراً ممن يعتبر رئيس مصلحة بالنسبة للمدعي... ".

ــ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٣ / ٦ / ١٩٦١، مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦٨٤.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩ / ٦٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الرابع، السنة ١١، ص ٢٧٥.

الفرع الثاني

صور عيب عدم الاختصاص

لعيب عدم الاختصاص صورتان فرق بينهما الفقه والقضاء الإداري، فأمـــا أن يكون الجزاء التأديبي مشوباً بعيب جسيم فعندئذ يصبح القــرار الــصادر معــدوماً ويسمى باغتصاب السلطة، أما الصورة الثانية تتمثل بعيب عدم الاختصاص البسيط فيكون الجزاء التأديبي قابلاً للطعن.

الصورة الأولى: عيب عدم الاختصاص الجسيم " اغتصاب السلطة ":

استقر القضاء الإداري الأردني والمصري على اعتبار النقاط الآتية من أهــم تطبيقات اغتصاب السلطة وهي:

١- حالة القرار الإداري الصادر من فرد عادي.

٢- حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة التشريعية.

٣- حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات السلطة القضائية.

٤- حالة اعتداء الإدارة على اختصاصات سلطة إدارية لا تمت لها بصلة.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في محض تعريفها للقرار المنعــدم والمعيب بعيب بسيط بقولها " إن القرار المنعدم هو الذي يصدر مــن فــرد عــادي أو هيئة ليس لها أن تزاول هذا الاختصاص أصلاً أو صدور القرار من سلطة فــي شأن من اختصاص سلطة أخرى، أو يصدر موظف قراراً وهو غير مخول بإصدار أي قرار إداري ففي هذه الحالات يعتبر القرار منعدماً. أما إذا شاب القــرار عيــب بسيط فيكون القرار قابلاً للإبطال وللإلغاء قضائياً إذا قدم الطعن خلال المدة، أما إذا انقضى ميعاد الطعن فيتحصن القرار من السحب والإلغاء ". (١)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٨ / ٨٦)، مجلة نقابة المحــامين الأردنيــين، العــدد الــسادس، السنة ١٩٨٦، ص ٧٢٩.

ـ انظر: حكم محكمة العــدل العليــا الأردنيــة، قــرار رقــم (٢٧١ / ٩٣)، مجلــة نقابــة المحــامين الأردنيــين، الأعداد (١، ٢، ٣)، السنة ١٩٩٣، ص ٨٨. => <= <= <= <= <= <= <= <=

إن القضاء الإداري المصري أقر بأن غصب السلطة يؤدي إلى انعدام القرار الإداري، فقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية إلى " إن العمل الإداري لا يفقد صفته الإدارية ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة. ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي، أو أن يصدر القرار من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية ". (١)

الصورة الثانية: عيب عدم الاختصاص البسيط: (٢)

يُعرفه الفقه الإداري بأنه (٣) " مخالفة قواعد توزيع الاختصاص في مجال الوظيفة الإدارية مخالفة غير جسيمه ".

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٤ / ٩١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١٠، ١١)، السنة ١٩٩٢، ص ١٥٤٦، سبق الإشارة إليه.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١١ / ٧٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٧، ٨)، السنة ١٩٧٥، ص ٩٠٠.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، مشار إليه: كامل، نبيلة عبد الحليم، الدعاوي الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٦، ص ١٦٦.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٤٠٠١)، الصادر بتاريخ ٣٠ / ١٠ / ١٩٩٣، غير منشور، وكذلك حكمها الدعوى رقم (٧٧٩)، الصادر بتاريخ ٥ / ٣ / ١٩٨٨، السنة ٣٠ قضائية، مجموعة أحكام السنة ٣٣، الجزء الثاني، ص ١٠٣٣. مشار إليه: خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨ ــ ٩.

(٢) لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ الجابري، شهاب بن أحمد بن علي، طرق الطعن في القرارات التأديبية، (دراسة مقارنة بين مصر، الأردن، عُمان)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٢، ص ٨٥ ــ ٨٧.

– الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٩٥، ص ٣٧٧ ــ ٣٨٣.

ــ الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن، (دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة)، بدون دار نشر، السنة ١٩٨٩، الطبعة الأولى، ص ٣٢٧ ــ ٣٣٠.

ــ نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، بدون دار نشر، عمان، الأردن، السنة ١٩٧٢، ص ٣٥٦ ــ ٣٦٥.

(٣) الحلو، ماجد راغب، المرجع السابق، ص ٣٧٦.

ويعتبر هذا العيب هو الأكثر حدوثاً في الحياة العملية والأقل خطورة من عيب عدم الاختصاص الجسيم.

ومن أهم تطبيقات هذا العيب نوردها بإيجاز:

أولاً: عيب عدم الاختصاص الموضوعي:

ويُقصد بعيب عدم الاختصاص الموضوعي" صدور قرار إداري في موضوع داخل في اختصاص جهة إدارية أخرى". [١]

ويتحقق هذا العيب في أوضاع متعددة، وهي:

١- اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس الأعلى.

٢- اعتداء السلطة الرئاسية على أعمال المرؤوس.

٣- الاعتداء على اختصاص سلطة إدارية موازية.

٤- اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية، وبالعكس.

٥- اعتداء فرد على مجموعة، وبالعكس. [٢]

---

(١) الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري، (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الإصدار الثالث، السنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى، ص ٢٧٧.

(٢) لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٣١٢ ــ ٣١٧.

ــ الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، (دراسة مقارنة)، بدون دار نشر، السنة ١٩٩٩، الطبعة الأولى، ص ٢١٣ ــ ٢١٤.

ــ القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٩، الطبعة الأولى، ص ٢٠٨ ــ ٢١٠.

ثانياً: عيب عدم الاختصاص الزمني:

ويُقصد بعيب عدم الاختصاص الزمني " أن يصدر القرار في وقت لا يكون لمصدره ولاية في إصداره ". [١]

ويتحدد هذا العيب عندما يصدر جزاء تأديبي قبل تولي الموظف مهامه أو بعد نقلة إلى وظيفة أخرى، أو أن يصدر الجزاء التأديبي خارج الميعاد الذي حدده المشرع لإصدارة بحق موظف انتهت فترة ممارستة للوظيفة فإن قراره يعتبر مشوباً بعيب عدم الاختصاص الزمني لانتهاء الصلة الوظيفية لمصدره. [٢]

ثالثاً: عيب عدم الاختصاص المكاني:

ويُقصد بعيب عدم الاختصاص المكاني أو الإقليمي هو " أن يصدر أحد رجال الإدارة قراراً يمتد أثره إلى خارج الحدود الإقليمية المعينة لمزاولة اختصاصة "، [٣] كأن يقوم مدير التربية والتعليم بإصدار جزاء تأديبي بحق موظف انتقل من ملاكه إلى ملاك مديرية أخرى للتربية والتعليم، وعليه يكون القرار مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني وبناءً على ما تقدم فإن الاختصاص المكاني لكل موظف فهو منوط بمكان معين لا يجوز تجاوزه إلا بحدود ما يسمح به القانون.

---

(١) كامل، نبيلة عبد الحليم، مرجع سابق، ص ١٨٢.

ــ انظر: في تعريف عيب عدم الاختصاص الزمني:

ــ الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

(٢) كامل، نبيلة عبد الحليم، المرجع السابق، ص ١٨٢ ــ ١٨٣.

(٣) الشوبكي، عمر محمد، المرجع السابق، ص ٢٨١.

المطلب الثاني

عيب الشكل والإجراءات

يعتبر عيب الشكل والإجراءات من العيوب التي تعتري الجزاء التـأديبي، لـذا سوف نستعرض مفهوم الشكل والإجراءات وكتابة الجزاء التأديبي على النحو الآتي.

الفرع الأول

مفهوم الشكل والإجراءات

أولاً: مفهوم الشكل:

يُعرف الشكل بأنه " المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار وفقاً للإجراءات والشروط المتبعة لإصداره ". [1]

والأصل أنه لا يشترط في الجزاء التأديبي شأنه شأن القرار الإداري شكل خاص لصدوره ما لم ينص المشرع أو يجري العرف على خلاف ذلك، وعندئذ يجب مراعاة هذه الشكلية من قبل مصدر القرار، وألا اعتبر القرار معيباً بعيب الشكل. [2]

---

(١) القيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري، دار وائل للنشر والتوزيع، عمـان، الأردن، السـنة ١٩٩٨، الطبعة الأولى، ص ٢٩٢.

ـ انظر: في تعريف الشكل:

ـ الظاهر، خالد خليل، مرجع سابق، ص ٢٤٠.

ـ كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتـاب الثـاني، دار الثقافـة للنـشر والتوزيـع، عمـان، الأردن، السـنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى، ص ٢٦٣.

ـ نده، حنا إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣٧٣.

ـ يراجع: القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق، ص ٢١٢ ـ ٢١٨.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٢ / ٨١)، مجلة نقابـة المحـامين الأردنيـين، العـدد (١١)، السنة ١٩٨١، ص ١٨٣٢.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢١ / ٨٦)، مجلة نقابـة المحـامين الأردنيـين، العـدد الأول، السنة ١٩٨٧، ص ٤٠.

ثانياً: مفهوم الإجراءات:

ونعني بالإجراءات بأنها " مجموع الخطوات أو العمليات التي يجب على الإدارة مراعاتها منذ بدء التفكير في إصدار القرار لحين وضعه في الصورة التي يصدر فيها ". [١]

الفرع الثاني

كتابة الجزاء التأديبي

إذا تطلب المشرع ضرورة إصدار الجزاء التأديبي في شكلية معينة كأن يكون مكتوباً، فعلى مصدر الجزاء مراعاة هذه الشكلية، حيث أن الكتابة تعتبر من أقوى الأدلة على الإثبات.

ففي الأردن نص نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، في المادة (١٤٠ / أ / ٥) والتي نصت على " تسبيب القرار التأديبي الذي تم اتخاذه من المرجع المختص باتخاذ الإجراءات والعقوبات التأديبية ".

وأيضاً ما تضمنته المادة (١٤٥ / أ / ١) من النظام المشار إليه من عدم إيقاع إي عقوبة على المخالفة التي يرتكبها الموظف إلا بعد استجوابه، وأيضاً ما تضمنته المادة (١٥٠ / ب) من النظام والتي نصت " إذا لم يحضر الموظف المحال أمام المجلس التأديبي بعد تبليغه أصولاً... ".

وأيضاً ما تضمنته المادة (١٤٥ / ب / ٢) والتي نصت على " أن تكون إجراءات التحقيق موثقة ومثبتة في محاضر وموقعة من الموظف وأعضاء لجنة التحقيق والشهود حسب مقتضى الحال ".

مما يلاحظ أن المشرع الأردني لم يذكر شكلاً خاصاً بالجزاء التأديبي ولكن يستفاد من النصوص السابقة أن " تسبيب القرار التأديبي " أو " استجوابه " أو " تبليغه أصولاً " وهذا يعني أن يصدر الجزاء التأديبي بشكله المكتوب.

---

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

أما المشرع المصري فقد نص في المادة (٧٩) من قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨ على أنه " لا يجوز توقيع الجزاء على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابةً، وسماع أقواله، وتحقيق دفاعه، ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع الجزاء مسبباً، ومع ذلك يجوز بالنسبة لجزاء الإنذار والخصم من الأجر لمدة لا تتجاوز ثلاثة أيام أن يكون الاستجواب أو التحقيق شفاهةً، على أن يثبت مضمونه في القرار الصادر بتوقيع الجزاء "، وهذا ما أكدته محكمة القضاء الإداري المصرية " ببطلان كل جزاء يوقع على موظف لم يواجه بالتهمة المنسوبة إليه، ولم تسمع أقواله عنها ولم تحقق دفاعه ". [١]

ومن خلال تحليل النص السابق تبين لدى الباحث وإن كان المشرع المصري لم ينص صراحةً على كتابة الجزاء التأديبي إلا أنه اشترط تسبيب الجزاء وإجراء التحقيق مع الموظف كتابةً وإثبات التحقيق الشفوي بالكتابة، فمن البدِهي أن يكون القرار صادر بصيغة الكتابة.

ويبدو أن المشرع المصري رأى أن كثرة التحقيقات الكتابية بالنسبة للعاملين في الحكومة والقطاع العام، قد تعطل العمل والإنتاج، فأجاز التحقيق شفاهةً في المخالفات البسيطة وقصر التحقيق الكتابي على المخالفات الجسيمة التي تقتضي فرض عقوبات مشددة. [٢]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٣٠٣)، الصادر بتاريخ ٩ / ٣ / ١٩٥٤، السنة ٧ قضائية، ص ٩٠٠، وكذلك الدعوى رقم (٣٩١)، الصادر بتاريخ ١٣ / ٤ / ١٩٥٣، السنة ٦ قضائية، ص ٦٧١، نقلاً عن: عكاشة، حمدي ياسين، مرجع سابق، ص ٤٨٤.

(٢) بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، السنة ١٩٧٨، ص ٢٧٤ ــ ٢٧٥.

المطلب الثالث

عيب السبب

يعتبر عيب السبب من العيوب التي تعتري الجزاء التأديبي، لذا سوف نستعرض مفهوم السبب وشروط صحة السبب في الجزاء التأديبي على النحو الآتي.

الفرع الأول

مفهوم السبب

يُعرف السبب بأنه " الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تسبق صدور القرار وتدفع الإدارة للتعبير عن إرادتها الملزمة في إحداث أثر قانوني معين من خلال ذلك القرار ". [١]

ونرى أن سبب الجزاء التأديبي هو ما نصت عليه الفقرة (أ) من المادة (١٤١) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، وفي شطرها الأول بالقول " إذا ارتكب الموظف مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات والقرارات المعمول بها في الخدمة المدنية أو في تطبيقها، أو أقدم على عمل أو تصرف من شأنه الإخلال بالمسؤوليات والصلاحيات المنوطة به، أو عرقلتها أو الإساءة إلى أخلاقيات الوظيفة وواجبات الموظف وسلوكه ". [٢]

وعليه فإن الجزاء التأديبي يجب أن يقوم على سبب يبرر إصداره واقعياً أو قانوناً والذي بدوره يبرر للسلطة التأديبية صاحبة الاختصاص في إصدار قرارها التأديبي، فيكون السبب وراء إصدار هذا الجزاء التأديبي بحق الموظف المخالف.

---

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

ــ انظر: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٩١٧.

ــ يراجع: القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق، ص ٢٢٠ ــ ٢٢٩.

(٢) انظر: المواد ذوات الأرقام (٦٧، ٦٨) من نظام الخدمة المدنية الأردني، الفصل العاشر (قواعد السلوك الوظيفي وواجبات وأخلاقيات الوظيفة العامة).

وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في أحد قراراتها إلى القول " من المبادئ المستقرة أن كل قرار إداري أياً كانت السلطة التي يصدر عنها مقيدة أو تقديرية يجب أن يقوم على سبب يدعو إلى إصداره وهذا السبب هو ركن من أركان القرار الإداري وشروط صحته ". (١)

وذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في أحد قراراتها إلى القول " القرار التأديبي كأي قرار إداري يجب أن يقوم على سبب يبرره، فلا تتدخل الإدارة لتوقيع الجزاء إلا إذا قامت حالة واقعية أو قانونية تسوغ تدخلها ". (٢)

الفرع الثاني

شروط صحة السبب في الجزاء التأديبي

يجب أن يتوافر شرطان أساسيّان لصحة وسلامة السبب في الجزاء التأديبي وهما: (٣)

أولهما: يجب أن يكون سبب الجزاء التأديبي قائماً وموجوداً حتى تاريخ إصدار الجزاء ويكون بتدقيق الظروف السابقة واللاحقة على إصداره وأن تكون الوقائع المستندة لهُ قائمة وموجودة وقت إصداره، وعليه فلو تحققت الظروف المكونة لركن السبب ولكن لم تستمر إلى وقت اتخاذ الجزاء فلا محل لصحة السبب.

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٢٧ / ٨٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (٤، ٥، ٦)، السنة ١٩٨٨، ص ٦٠٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٤٦٨)، الصادر بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٥٦، السنة الثانية القضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية، منذ عام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥، الجزء الثامن، إعداد الدكتور نعيم عطية، والأستاذ حسن الفكهاني، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

(٣) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٨١ – ٢٨٢.

ثانيهما: يجب أن يكون السبب مشروعاً ومتفقاً مع ما تضمنته أحكام القـــانون، أي أن يكون السبب وفق ما حدده المشرع في إصداره للجزاء التأديبي. (١)

ولقد تناول الباحث تسبيب الجزاء التأديبي بأعتباره ضمانة معاصرة على توقيع الجزاء التأديبي في موضع سابق من هذه الدراسة. (٢)

المطلب الرابع

عيب مخالفة القانون

(عيب المحل)

يعتبر عيب مخالفة القانون (عيب المحل) من العيوب التـــي تعتـــري الجـــزاء التأديبي، لذا سوف نستعرض تعريف المحل وشروط صحته وأخيراً صـــور عيـــب المحل على النحو الآتي.

الفرع الأول

تعريف المحل وشروط صحته

يُعرف المحل بأنه " الأثر القانوني الذي يحدثه القرار، حالاً ومباشرةً وذلك بالتغيير في المراكز، إنشاءً أو تعديلاً أو إلغاءً ". (٣)

---

(١) ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية من حيث فرض رقابتها على صحة السبب ومطابقتها للواقع بقولهـــا " إن القرار الإداري إذا خلا من السبب الذي قام عليه فيفترض فيه أنهُ صدر صحيحاً، وإذا أفصح عن السبب فلمحكمة العـــدل العليا أن تتحقق من صحته ومدى مطابقته للواقع والقانون باعتبارها محكمة قضاء إداري. وهذا القضاء هو الـــذي يحمـــي حقوق الأفراد وحرياتهم من عسف الإدارة، فإذا ثبت عدم صحة الوقائع التي استند إليها القرار المطعون فيه فإنـــه يكـــون منطوياً على مخالفة للقانون للانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه... ".

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٢٣ / ٩٧)، مجلة نقابة المحـــامين الأردنيـــين، العـــددان (٣، ٤)، السنة ١٩٨٩، ص ٨٣٨.

ــ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٢٧٠)، الصادر بتـــاريخ ٢٧ / ٣ / ١٩٧١، الـــسنة ١٥ قضائية، مشار إليه: الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص ٤٣٢.

(٢) لمزيد من التفصيل، انظر: ص ٥٧ من هذه الدراسة وما بعدها.

(٣) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٩، الطبعة الثانية، ص ٨٨. => => => => => => => => => => => => =>

إن عيب المحل (عيب مخالفة القانون) [١] بمعناه الواسع، يشمل جميع أوجه الإلغاء بسبب أن أي عيب يمس القرار الإداري يُعتبر مخالفاً للقانون بالمعنى الواسع، [٢] فهو يشمل القواعد الدستورية والتشريعات البرلمانية والأنظمة والمعاهدات التي تتم الموافقة عليها وتدخل حيز التنفيذ والمبادئ العامة للقانون والعرف وأحكام القضاء... ويعتبر عيب مخالفة القانون من أهم أوجه الإلغاء على الإطلاق وأكثرها تطبيقاً في الميدان العملي، [٣] فأن القانون يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري وبخروج مصدر الجزاء التأديبي عن أحكام القانون ومخالفتها لهُ يُعد معيباً ومخالفاً للقانون.

ونميل إلى ما يراه بعض الفقه الإداري إلى اعتبار عيب مخالفة القانون، من أهم العيوب الجوهرية وأكثرها تطبيقاً في العمل، فرقابة القضاء الإداري، فيما يتعلق بعيبي الشكل والاختصاص، تعتبر رقابة خارجية بعيدة عن مضمون القرار المشكو منه، أما الرقابة على مخالفة القواعد القانونية، فإنها رقابة موضوعية تستهدف محل القرار الإداري. [٤]

ــ يراجع: القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، مرجع سابق، ص ٢١٨ ــ ٢٢٠.

ــ ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية في محض تعريفها لركن المحل بالقول " المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه، والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالاً ومباشرةً، وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية أو تعديلها أو إلغاؤها ".

ــ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ٦ / ١ / ١٩٥٤، مشار إلية: الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦١، الطبعة الثانية، ص ٢٩٠.

(١) ويُقصد بالقانون هنا بمعناه الواسع بحيث يشتمل كل قاعدة قانونية واجبة الإتباع وليس التشريع بعمناه الضيق.

(٢) نده، حنا إبراهيم، مرجع سابق، ص ٤١٩.

(٣) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٣٥٥ ــ ٣٥٦.

(٤) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٤٤.

وبعد أن تناول الباحث تعريف المحل فأنه يشترط لصحة محل الجزاء التأديبي أن يكون جائزاً قانوناً وممكناً: [١]

١ ــ أن يكون محل الجزاء التأديبي جائزاً قانونياً:

أي أن يكون محل الجزاء التأديبي مشروعاً قانوناً وأن لا يخالف القانون، ومن أمثلته قرار صادر بنقل موظف على أثر مخالفة ارتكبها، فمثل هذا القرار يعتبر معيباً في محله لأن نظام الخدمة المدنية الحالي نص في المادة (١٤١) على الجزاءات التأديبية حين يرتكب الموظف أي مخالفة ولا يجوز الالتجاء إلى النقل، حيث أن النقل هنا أصبح عقوبة مقنعة.

وبناءً على ما تقدم فإنه يجب أن يكون محل الجزاء التأديبي موافقاً للقانون ومشروعاً إعمالاً لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون. [٢]

٢- أن يكون محل الجزاء التأديبي ممكناً:

أي أن يكون الأثر القانوني للجزاء التأديبي ممكناً من الناحية الواقعية والعملية، أي إمكانية حدوثه وتحقيقه، وعكس ذلك لم يترتب على إصدار الجزاء التأديبي مخالفة قانونية تستوجب الجزاء التأديبي.

---

(١) لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٨ ــ ٩٢.

ــ القيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٥ ــ ٢٨٨.

ــ المعمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، مرجع سابق، ص ٣٧ ــ ٣٨.

ــ كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٧٤ ــ ٢٧٦.

(٢) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، المرجع السابق، ص٩٠.

الفرع الثاني

صور عيب المحل

ويظهر عيب مخالفة القانون في الجزاء التأديبي بثلاث صور وهي:

الصورة الأولى: المخالفة المباشرة للقاعدة القانونية:

تتمثل بقيام الإدارة مصدرة الجزاء التأديبي بعمل مخالف لقاعدة قانونية كأن القاعدة غير موجودة، بأن تتجاهلها. والمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية أما أن تكون إيجابية، أو سلبية:

المخالفة الإيجابية: وتكون عندما تصدر الإدارة قراراً في موضوع يمنع عليها البت فيه بموجب قاعدة قانونية ذات قيمة أعلى، [1] كأن يصدر مدير إحدى المديريات عقوبة حجب الزيادة السنوية لمدة ثلاث سنوات على موظف ارتكب مخالفة، دون أن تكون هذه العقوبة منصوص عليها فيكون الجزاء الصادر معيباً بعيب مخالفة القانون.

وفي ذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية في أحد احكامها بقولها " لا يجوز نقل الموظف أو انتدابه إلى وظيفة تقل بمستواها عن الوظيفة التي نقل منها عملاً بالمادة (٦٣ / ج) من نظام الخدمة المدنية، وبما أن نقل المستدعية من وظيفة مديرة مدرسة إلى مساعدة إضافة إلى أن هذا النقل ينطوي على عقوبة تأديبية مقنعة دون اتخاذ الإجراءات التأديبية المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية باعتبار النقل تم على أثر ارتكاب المستدعية مخالفات مسلكية فيكون قرار النقل مخالفاً للقانون مستوجباً للإلغاء ". [2]

---

(١) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٣٧١.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣٥٤ / ٩٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١١، ١٢)، السنة ١٩٩٥، ص ٣٣٣٥.

المخالفة السلبية: كأن تمتنع الإدارة عن اتخاذ إجراء من الواجب عليها اتخاذه بموجب قاعدة قانونية، فالإدارة ملزمة باحترام نصوص القانون، فإذا امتنعت عن القيام بالتصرفات والأعمال التي يستلزمها القانون اعتبر امتناعها أو رفضها مخالفة سلبية لقواعد القانون. (١)

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الصدد بالقول "... ومن حيث أن اللائحة المالية للميزانية والحسابات تقضي بأن يعطىَ للعاملين الذين تركوا الحكومة المستخرجات التي يطلبونها من ملفاتهم، وحيث أن جهة الإدارة أمتنعت عن أعطاء المدعية شهادة تفيد إنهاء خدماتها، فإن قرارها السلبي بالامتناع عن إعطاء شهادة بإنهاء خدماتها يكون مخالفاً للقانون ويتعين إلغاؤه... ". (٢)

الصورة الثانية: الخطأ في تفسير القاعدة القانونية:

إن مخالفة الإدارة للقانون في هذه الصورة تتسم بالدقة والخطورة، فالإدارة فيها لا تتجاهل القاعدة القانونية، ولا تمتنع عن إعمال حكمها، ولكنها تفسرها بطريقة خاطئة، بإعطائها معنى يخالف إرادة المشرع مما يؤدي إلى خلق قاعدة قانونية جديدة، لم يأت بها المشرع. (٣)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " يجب تفسير أحكام القانون كوحدة واحدة دون أن يفسر أي نص بمعزل عن أحكام المواد الأخرى وذلك وفقاً لقواعد التفسير المسلم بها.... ". (٤)

---

(١) كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٩، الطبعة الأولى، ص ٣٠٠ ــ ٣٠١.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٣٣٤٤)، الصادر بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ١٩٨٥، السنة السابعة قضائية.

(٣) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٦.

(٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٥٣ / ٨٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٧، ٨)، السنة ١٩٨٦، ص ٩٠٥.

ــ ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية " أن إضافة سلطة التأديب عقوبات تأديبية جديدة غير منصوص عليها قانوناً بمناسبة مخالفات تأديبية معينة، وهنا تكون المخالفة لمبدأ (لا عقوبة إلا بنص) المقرر جنائياً وتأديبياً....". =>

ويرى الباحث أنه لا مجال لتفسير القانون عندما يكون النص واضحاً وصريحاً، وأنه لا مجال للتفسير إلا عندما يكون غموض أو إبهام في النص القانوني.

الصورة الثالثة: الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية:

يعتبر الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية التي استندت إليها الإدارة مصدرة الجزاء التأديبي وذلك من حيث صحة الواقعة المنسوبة إلى الموظف المخطئ والتي تعتبر الأساس لتطبيق أحكامة، بأن تشكل هذه الواقعة ذنباً إدارياً تستوجب العقاب التأديبي أم لا. هذا بالإضافة إلى وجوب ان تتوافر في الواقعة الشروط المطلوبة قانوناً لكي تجعلها مبررة للجزاء التأديبي إذا اشترط المشرع ذلك. (١)

وللقضاء أن يراقب الوقائع ويتحقق من سلامتها حتى يتوصل إلى القول بمشروعية القرار أو عدم مشروعيته. (٢)

وتكون الرقابة على أساس التحقق من الوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للجزاء التأديبي المعترض عليه، للتأكد من صحته ومن موافقته للشروط القانونية، ويتم التأكد أيضاً من صحة الوقائع وصحة تكيّفها القانوني، من حيث أستيفائها للقانون بحيث تكون مبررة لصحة الجزاء الصادر. (٣)

ـــ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٤٣٦)، الصادر بتاريخ ١٣ / ٦ / ١٩٩٥، السنة ٣٥ قضائية، مشار إلية: كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣١٣.

(١) الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٣٧٧.

(٢) الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

(٣) الظاهر، خالد خليل، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

ـــ ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " أنه وأن كانت الإدارة تملك حق تقدير الدليل المقدم لهــا تأخــذه إذا اقتنعت به وتطرحه إذا تطرق فيه الشك إلى وجدانها، إلا أنه من المبادئ التي أنعقد عليها إجماع الفقه والقضاء فــي هــذا الصدد أن للمحكمة حق بسط رقابتها على ذلك التقدير عندما تثبت الإدارة مصدراً للواقعة التي تستخلصها يكــون وهميــاً، أو موجوداً ولكنه متناقض لما اثبته، أو يكون غير مناقض ولكنه يستحيل عقلاً استخلاص الواقعة منه ".

ـــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٥١ / ٨١)، مجلــة نقابــة المحــامين الأردنيــين، العــدد الرابــع، السنة ١٩٨٢، ص ٤٧٢. => => => => => => => => => => => => =>

المطلب الخامس

عيب إساءة استعمال السلطة

(عيب الغاية)

يعتبر عيب إساءة استعمال السلطة (عيب الغاية) من العيوب التي تعتري الجزاء التأديبي، لذا سوف نستعرض مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة وصور عيب إساءة استعمال السلطة على النحو الآتي.

الفرع الأول

مفهوم عيب إساءة استعمال السلطة

يُعرف عيب إساءة استعمال السلطة بأنه " استخدام الموظف لصلاحياته القانونية لتحقيق هدف آخر غير ذلك الهدف الذي من أجل تحقيقه أنيطت به تلك الصلاحيات ". (١)

ـ وفي هذا الاتجاه قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بأنه " لا جدال في أن السلطات التأديبية تستقل في تقدير الجزاء مما تراه مناسباً لما ارتكبه الموظف بلا معقب عليها. وفي هذا الشأن ما دامت تلك السلطات لم تخالف القوانين واللوائح وقررت الجزاء في الحدود القانونية المعينة لهُ، أما إذا ثبت من الأوراق عدم صحة الوقائع التي استند إليها القرار التأديبي في توقيع الجزاء فإنه يكون منوطاً على مخالفة القانون لانعدام الأساس القانوني الذي يقوم عليه، وللخطأ في فهم القانون وتطبيقه عن طريق الخطأ في فهم الوقائع أو تقديرها... ".

ـ حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (١٨٣)، الصادر بتاريخ ٣ / ٣ / ١٩٦٨، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، في ثلاث سنوات من ١ / ١٠ / ١٩٦٦ إلى آخر ٩ / ١٩٦٩، المكتب الفني، القاهرة، مصر، ص ٤١٢.

(١) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٥٥٨.

ـ انظر: في تعريف عيب إساءة استعمال السلطة:

ـ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، حيث ذهبت بالقول "... إن إساءة استعمال السلطة تعني أن تقوم الإدارة باستعمال صلاحيتها التقديرية بقصد تحقيق غاية تجانب المصلحة العامة أو تحقيق غاية غير الغاية المحددة لها في القانون وأنه يتعين البحث عن الدوافع التي حملت الإدارة على إصدار قرارها فإن كان الدافع الحقيقي هو تحقيق المصلحة العامة فلا يعتبر القرار مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة... ".

ـ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٠ / ٨٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٧، ٨)، السنة ١٩٨٦، ص ٩٢٥. => => => => => => => => => => => => =>

وعليه فإن السلطة التي يمنحها القانون لرجل الإدارة للقيام بأعمالها تهدف إلى تحقيق الصالح العام، فإذا خالف ذلك كان قراره معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، ونظراً لتمتع الإدارة بحرية التصرف والاختيار فإن هذا العيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية، فلا يمكن تصوره في حالة السلطة المقيدة.

وبناءً على ما تقدم فإنه يمكن تحديد شرطين لصحة ركن الغاية ووفقاً لقاعدتين وهما:

القاعدة الأولى: استهداف تطبيق وتحقيق الأهداف الذي حددها القانون: (١)

وتعني التزام الإدارة بإصدار قراراتها وفق ما حدده المشرع، بحيث لا يجوز لمصدر القرار أن يسعى إلى تحقيق أهداف غير المحددة له، ويمكن معرفة هذه الأهداف عن طريقة استخلاصها من روح القانون، فعلى مصدر القرار عدم مخالفتها وإن تذرعت باستهداف المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بقاعدة تخصيص الأهداف.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " إن عيب إساءة استعمال السلطة لا يتحقق إلا إذا كان هناك انحراف في استعمال السلطة وذلك إذا اتخذت الإدارة قراراً لحماية أغراض غير التي قصدها المشرع من منحها تلك السلطة ". (٢)

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣٨٨ / ٩٧). مشار إلية: مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التربوية، الجزء الرابع عشر، مرجع سابق، ص ٣٦٤.

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٧٦ ــ ٢٧٩.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣١ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثاني، السنة ١٩٧٩، ص ١٥٤.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٦ / ٧٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثاني، السنة ١٩٧٠، ص ١٦١.

القاعدة الثانية: قاعدة استهداف المصلحة العامة:

إن الهدف أو الغاية من إصدار القرار الإداري هو تحقيق المصلحة العامة، [1] وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الأردنية في حكم لها " من واجبات الإدارة أن تسلك السبيل الذي ترسمه القوانين والأنظمة في إصدار قراراتها حماية للمصلحة العامة والأفراد على السواء ". [2]

وهذا ما أكدته أيضاً محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها بالقول " أن ظروف وملابسات نقل المدعي تبين أنه لم يهدف إلى تحقيق مصلحة عامة، وإنما قصد به إفادة شخص معين بالذات وهو الخصم الثالث وذلك بغية ترقيته إلى الدرجة الأولى ". [3]

الفرع الثاني

صور عيب إساءة استعمال السلطة

لعيب إساءة استعمال السلطة ثلاث صور وهي:

الصورة الأولى: الابتعاد عن تحقيق المصلحة العامة:

ويتمثل هذا الوجه باستعمال السلطة الممنوحة لمصدر الجزاء التأديبي لتحقيق أهداف شخصية كأن يقوم مصدر الجزاء التأديبي لتحقيق أهداف شخصية بإصدار جزاء تأديبي بحق موظف بقصد منعه من المنافسة على وظيفة إشرافية، وأيضاً استخدام السلطة الممنوحة لمصدر الجزاء التأديبي بقصد الانتقام أو الإيذاء لخصوم والتنكيل بهم. [4]

---

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٧٨.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٢ / ٨١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١١)، السنة ١٩٨١، ص ١٨٤٢.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ١٥ / ٦ / ١٩٥٣، مشار إلية: الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٣٨٤ ــ ٣٨٥.

(٤) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣١٧.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية ما قررته " أن طرد موظـف من وظيفته بعد أن وقعت عليه الإدارة عدة جزاءات على أثر اعتراضه هو وزملاء لهُ على بعض التنظيمات الإدارية، وذلك لأن القرار صدر بقصد التنكيل بـالموظف لأنه طالب بحقه، ومن ثم لم يكن الباعث عليه مصلحة عامة، وبالتالي يكون مشوباً بإساءة استخدام السلطة ". [١]

ويرى الباحث أنه يجب عدم ترك رجل الإدارة عند اصداره جزاء تأديبياً بدافع الانتقام والحاق الضرر بالغير دون مساءلة، لأنهُ بذلك يكون غير ملتزم بأداء مهـام وواجبات وظيفته الموكولة إليه بأمانة ودقة، مخالفاً نص المادة (٦٧ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، مما يستوجب مـساءلته تأديبياً لخروجه عن مقتضى القانون وشرف الوظيفة العامة، مغلباً المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

الصورة الثانية: مخالفة قاعدة تخصيص الأهداف:

تتمثل هذه الصورة بأن يكون الغرض الذي هدف إليه مصدر الجزاء التـأديبي لا يدخل في اختصاصه، لأن المشرع لم ينط به تحقيق هذا الهدف أو قيام مـصدر الجزاء التأديبي إلى تحقيق هدف يدخل في أختصاصة وبوسائل لم يمنحها المـشرع لاستعمالها له، وقد يكون القرار الإداري معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة إذا قصد من القرار تحقيق هدف خلاف الهدف الذي حدده القانون، [٢] ولو كان مصدر القرار حُسن إليه، وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " إن حُسن النية وسوئها يستويان في عيب إساءة استعمال السلطة ولو كان الهدف منه مصلحة عامة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٠٩)، السنة الثانيـة قـضائية، مـشار إليـه: الغـويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣٩ / ٨٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيـين، العـدد الثـاني، السنة ١٩٨٧، ص ٢٤٥.

(٢) كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٣١٨ ــ ٣١٩.

لأنهُ خروج عن روح التشريع والغاية التي استهدفها المشرع الذي يرمي في جميع تشريعاته إلى تحقيق المصلحة العامة ". [١]

ونميل إلى ما يراه أستاذنا الدكتور سليم حتاملة [٢] من تأييده لاتجاه محكمة العدل العليا الأردنية إلى فرض رقابتها على الملاءمة بمناسبة العقوبات التأديبية الصادرة عن الإدارة أو المجالس التأديبية الإدارية، لأنه من المتصور توافر عيب إساءة استعمال السلطة أو الإنحراف بها باعتباره عيباً قائماً بذاته ومستقلاً عن عيب مخالفة القانون، وهذا التوجه لدى المحكمة لا يتضمن أي تأثير سلبي على مدى سلطة الإدارة التقديرية أو حريتها في اختيار العقوبات التأديبية لأن هذه الرقابة محلها أساساً مشروعية الهدف الذي قصدته من وراء فرضها العقوبة.

وعليه جاءت رقابة القضاء الإداري على مدى ملاءمة الجزاء التأديبي الصادر عن الإدارة أو المجالس التأديبية، لكي يتم التأكد من مدى مشروعية هذا الجزاء في ظل استخدامها لسلطتها التقديرية خوفاً من تعسفها في أستعمال هذه السلطة.

وما للإدارة من صلاحية التأديب للموظفين التابعين لها عند اقتراف أحدهم عملاً مخالفاً للقانون أو خلافاً لمقتضيات الصالح العام، ولكن لسلامة التأديب أحاط المشرع بجملة من الضوابط والإجراءات، ولكن قد لا تأخذ الإدارة بهذه الإجراءات التي تمثل ضمانات حق الدفاع وتعمد إلى فرض جزاء تأديبي الأمر الذي يجعل هذا الجزاء معيباً بعيب الانحراف بالسلطة. [٣]

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٤ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثاني، السنة ١٩٧٩، ص ١٦١.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٧ / ٥٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة الثانية، ص ١٥.

(٢) حتاملة، سليم سلامة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بين العقوبة التأديبية والمخالفة الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

(٣) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٣٩٥.

ـ انظر: المادة (١٤٠ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الصورة الثالثة: مجانبة قاعدة الإجراءات:

تتمثل هذه الصورة بالانحراف في استخدام الإجراءات وتكون بعدم الملاءمة المتعمدة للإجراء مع الهدف، باستخدام مصدر القرار إجراء يهدف من وراءه تحقيق هدف أو غاية معينة غير التي كان يتعين عليها استخدامه للوصول إليها. وتلجأ الإدارة عادةً لإستخدام الإجراء الذي قصده القانون لتحقيق غاية معينة خلاف الغاية التي تسعى إليها، للتهرب من الشكليات والإجراءات المطولة، أو لتلغي بعض الضمانات للأفراد، أو للتخلص من قواعد الاختصاص، فيلجأ مصدر القرار إلى هذا الإجراء لسهولته. (١)

ومن الأمثلة على ذلك إلغاء القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف المعين تحت التجربة في الخدمة المدنية أستناداً للعقوبات الموقعة عليه خلال سنة التقييم دون انتظار انتهاء هذه السنة وحلول فترة تقييم أدائة مما يجعل القرار الصادر بإنهاء خدمة الموظف قرار معيباً بعيب إساءة استعمال السلطة، خلافاً لنص المادة (٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

فإن تجاوز مصدر القرار الهدف من إصداره لتحقيق هدف غير محدد قانوناً ولتحقيق الصالح العام وذلك عند قيام الإدارة بممارسة سلطتها في غير الأغراض المخصصة لها كان قرارها مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة كاستعمال سلطة الإدارة في الإحالة على التقاعد. (٢)

---

(١) انظر: الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٣٩٢ ــ ٣٩٤.

(٢) ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " إلغاء قرار صادر بإحالة أحد الموظفين على التقاعد لعدم اتفاقه مع روح قانون التقاعد والغرض الذي هدف إليه المشرع من إحالة الموظفين على التقاعد ".

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٨ / ٨٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السابع، السنة ١٩٨٠، ص ١٢٥٧.

ــ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٦٢ / ٨٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١١، ١٢)، السنة ١٩٨٩، ص ٢٣٧٧.

وبناءً على ما تقدم يمكن استخلاص النقاط التالية من ما ذكر سابقاً:

أولاً: أن الجزاء التأديبي هو إجراء عقابي، محدد بالنص، توقعه السلطة التأديبية المختصة، على الموظف الذي يخل بواجبات الوظيفة، ويناله في مزاياها.

ثانياً: إن الهدف من إصدار الجزاء التأديبي هو ضمان حُسن سير المرفق العام بانتظام وإطراد وتعزيز الاتجاهات الإيجابية في العمل ورفع كفاءة الأداء، وضمان إلتزام الموظفين بقواعد السلوك الوظيفي وأخلاقيات الوظيفة العامة، وردع الموظف المخالف للحيلولة دون إرتكابة أي مخالفة مستقبلاً، وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة.

ثالثاً: أن الأساس القانوني للجزاء التأديبي يختلف باختلاف النظام القانوني المطبق في المجال التأديبي للدولة، فأن نظرية السلطة الرئاسية تجد مجالاً لها إذا كان النظام القانوني للجزاء التأديبي للدولة رئاسياً، أما إذا كان النظام القانوني للجزاء التأديبي للدولة يخول سلطة أخرى، كالمحاكم التأديبية أو مجالس التأديب، فإن الأساس القانوني للجزاء التأديبي يكون مستمد من مبدأ سلطة الدولة.

رابعاً: يخضع الجزاء التأديبي إلى مجموعة من المبادئ القانونية التي تحكمه، والتي تشكل ضوابط تتعلق بمشروعية الجزاء التأديبي، فإذا لم يراعي مصدر الجزاء التأديبي هذه الضوابط كان الجزاء باطلاً لخروجه عن مقتضى القانون، وهذه المبادئ هي مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، ومبدأ وحدة الجزاء التأديبي (مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي)، ومبدأ تناسب الجزاء التأديبي مع حجم المخالفة المرتكبة (مبدأ الملاءمة)، ومبدأ المساواة في الجزاء التأديبي، ومبدأ حضر القياس، ومبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي، ومبدأ تدرج الجزاء التأديبي.

خامساً: أحاط المشرعان الأردني والمصري الموظف العام بمجموعة من الضمانات القانونية في المجال التأديبي، والتي يتوجب على السلطة التأديبية التقيد بها، سواء أكانت ضمانات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي من حيث مواجهة الموظف بالمخالفة المنسوبة إليه، والتحقيق معه، وحق الدفاع، أما الضمانات المعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي والتي تتمثل بالحياد وتسبيب الجزاء الصادر بحق الموظف، لكي يعلم السبب الرئيسي والدافع لإصدار الجزاء التأديبي بحقه.

سادساً: أن أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي ترتبط بأركان الجزاء التأديبي وهي الاختصاص والشكل والإجراءات والسبب والمحل والغاية، ولهذا فإذا شاب أي ركن من هذه الأركان عيب، وصف الجزاء التأديبي بعدم المشروعية، وكان حرياً على الشخص صاحب الشأن أن يتظلم منهُ أمام الجهة التي أصدرته، أو أمام الجهة الرئاسية لها أو يلتجأ إلى القضاء الإداري لمخاصمة مشروعية الجزاء الصادر بحقه.

الفصل الأول

ماهية التظلم الإداري

تعتبر الجزاءات التأديبية من الإجراءات التي تعبر عن إرادة مصدرها تطبيقاً لهذه الصلاحية الممنوحة له من قبل المشرع، والأصل أن جميع الجزاءات التأديبية تتمتع بقرينة المشروعية، بمعنى أنه يفترض فيها أنها صدرت صحيحة ومشروعة، إلا أنها قرينة بسيطة تقبل إثبات العكس، إذ بإمكان صاحب المصلحة أن يطعن فـــي هذه الجزاءات من خلال إظهاره للعيب الذي اعترى هذا الجزاء.

ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تظلم إداري باعتباره أحد الضمانات اللاحقة على توقيع الجزاء التأديبي، لذا يحق لصاحب المصلحة الاعتراض على الجزاء التأديبي المعيب سواء كان لمصدره أو رئيسه، ويمس مصالحة المشروعة وينقص من حقوقه المكتسبة، ويطلب من مصدره أو رئيسه إلغاء أو سحب أو تعديل هذا الجزاء المعيب بما يتفق وأحكام القانون.

ويعتبر التظلم الإداري ضمانه تأديبية مقررة في التأديـــب الرئاســـي يعـــرب الموظف من خلاله عن رفضه لقرار مجازاته، وهي الوسيلة الإدارية للمتضرر من الجزاء التأديبي يقدمه الموظف إلى السلطة التأديبية التي أصدرت الجزاء المـــتظلم منه أو السلطة الرئاسية التي تعلوها بغية أن تعدل عن قرارهـــا بـــصفتها مـــصدرة الجزاء، أو أن تلغي الجزاء بصفتها سلطة رئاسية لها حق الرقابة. [١]

---

(١) عبد الهادي، ماهر، الشريعة الإجرائية في التأديب، بدون دار نشر، السنة ١٩٨٦، ص ٣٩٢.

وسيبين الباحث من خلال هذا الفصل مفهوم التظلم الإداري وأنواعه وسيكون ذلك على النحو الآتي:

المبحث الأول: مفهوم التظلم الإداري.

المبحث الثاني: أنواع التظلم الإداري.

المبحث الأول

مفهوم التظلم الإداري

يُعد التظلم الإداري طريقاً لفض المنازعات الإدارية بالطرق الودية، وحل الكثير من المشاكل في مهدها، مما يؤدي إلى تقليل الوارد من عدد القضايا بقدر المستطاع، وتخفيف العبء عن القضاء بعد أن زادت الدعاوى الإدارية التي ينظرها القضاء الإداري المختص بشكل متزايد، وتأخر الفصل في الدعاوى لفترة طويلة تبعاً لذلك، وأصبحت تشكل مشكلة مما أصبح من الضروري مواجهتها بالأفكار العلمية. [١]

واستكمالاً لذلك فإنه لزاماً على الباحث أن يتناول هذا المبحث من خلال بيان التعريف بالتظلم الإداري ومبررات اللجوء إلى التظلم الإداري وأخيراً حالات التقدم بتظلم إداري، وفي أربعة مطالب على النحو الآتي:

المطلب الأول: المفهوم الفقهي للتظلم الإداري.

المطلب الثاني: المفهوم القضائي للتظلم الإداري.

المطلب الثالث: مبررات اللجوء إلى التظلم الإداري.

---

(١) سليمان، حسين إبراهيم، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، رقم (١٧١)، السنة ٤٣، يوليو، سبتمبر، السنة ١٩٩٩، ص ٤٧.

المطلب الرابع: حالات التقدم بتظلم إداري.

المطلب الأول

المفهوم الفقهي للتظلم الإداري

أولاً: مفهوم التظلم الإداري في الفقه الأردني:

تعرض لتعريف التظلم الإداري جانب كبير من الفقه، لذلك سوف تقتصر دراستنا على بعض هذه التعريفات، وحيث أنها متقاربة في المعنى والمضمون مع الاختلاف في العبارات.

حيث عُرف التظلم الإداري بأنه " عبارة عن وسيلة قانونية لفض المنازعات الإدارية من قبل الإدارة نفسها سواء استجابت الإدارة إلى مطالب صاحب الشأن كلياً أو جزئياً ". (١)

ويرى الباحث أن التظلم الإداري هو اعتراض يقدم من قبل صاحب الشأن أو المصلحة على قرار صادر بحقه، يبدي فيه المستدعي أن القرار مشوب بأحدى

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٤، الطبعة الأولى، ص ٤٤٧.

ــ وعرفهُ جانب من الفقه الإداري بأنه " الطلب الذي يقدمهُ صاحب الشأن للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية الواقعة تحت رقابتها نشداناً لنصفة الإدارة وحل مشكلته دون اللجوء إلى القضاء لما في ذلك من اختصار للوقت وتوفير للنفقات فضلاً عن بساطة الإجراءات وتحللها من كثير من الشكليات التي تتطلبها دعوى الإلغاء أمام القضاء ".

ــ أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٢٨١.

ــ انظر: في تعريف التظلم الإداري في الفقه الأردني:

ــ العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٣٧٨.

ــ شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي الأردني، عمان، الأردن، السنة الثانية، المجلد الثاني، العدد الثاني عشر، ديسمبر، السنة ١٩٩٨، ص ٣.

ــ كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

العيوب التي تمس القرار الإداري، ويقدم الاعتراض إلى مصدر القرار أو السلطة الرئاسية لها، مطالباً إعادة النظر في القرار قبل اللجوء للقضاء.

نستخلص مما تقدم أن التظلم الإداري يرتكز في تعريفه على ثلاثة أطراف، يتمثل الطرف الأول في وجود قرار إداري نهائي يتظلم منه، والطرف الثاني في صاحب الشأن، أو كل ذي مصلحة أضر القرار بمركزه القانوني والطرف الثالث في الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم إليها أو الجهة الرئاسية لها. (١)

ثانياً: مفهوم التظلم الإداري في الفقه المصري:

تعرض الفقه المصري لبيان مفهوم التظلم الإداري، وقد ظهرت تعريفات كثيرة، كان أبرزها أن التظلم الإداري " طلب مكتوب في أي صيغة كانت يتقدم به صاحب الشأن إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو رئاستها، يتضمن رغبته في سحب الإدارة لقرار معين لعدم مشروعيته ". (٢)

---

(١) الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد، التظلم الإداري، (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠١، ص ٩.

(٢) فودة، عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٩٦، ص ١٠١.

ـــ وعرفهُ جانب من الفقه الإداري بأنه " وسيلة قانونية وعملية يخولها المشرع للأشخاص المعنيين بالقرارات الإدارية، بحيث تمكنهم من الالتجاء إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار المتظلم منهُ أو السلطة الرئاسية لها، بقصد إعادة النظر في القرار المطعون فيه، أو تعديله أو تصحيحه قانوناً قبل الالتجاء للقضاء ".

ـــ ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٧٧.

ـــ انظر: في تعريف التظلم الإداري في الفقه المصري:

ـــ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

ـــ خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني ـــ شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ـــ دار محمود للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٧، ص ٢٤٣ وما بعدها.

ـــ متولي، محمد، بحث في التظلم الإداري، بحث منشور على شبكة الانترنت:

http: / / www. Mohamoon. net، شبكة المحامين العرب، تاريخ الرجوع إليه: ٨ / ٥ / ٢٠٠٧.

ـــ وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانة، السنة ١٩٧٨، الطبعة الثانية، ص ١٧٠.

المطلب الثاني

المفهوم القضائي للتظلم الإداري

أولاً: مفهوم التظلم الإداري في القضاء الأردني:

بعد أن تناول الباحث تعريف التظلم الإداري لدى الفقه الإداري، كان لا بد لنا من تناول تعريف التظلم الإداري لدى القضاء الإداري.

حيث تبين للباحث أنهُ وبعد الرجوع ودراسة مجموعة من القرارات الصادرة عن محكمة العدل العليا الأردنية أنهُ لم يعثر في أي منها قراراً حول تعريف قضائي للتظلم الإداري، وأنما كانت معظم القرارات الصادرة تنظم موضوع التظلم القاطع لمرور الزمن وهو التظلم الوجوبي، أو التظلم الذي لا يقطع مدة الطعن وهو التظلم الجوازي.

ثانياً: مفهوم التظلم الإداري في القضاء المصري:

ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في معرض تعريفها للتظلم الإداري بأنه " وسيلة إدارية للتظلم من القرار الإداري أو التأديبي، يقدمه العامل إلى الجهة الإدارية عسى أن تعدل عن قرارها فتسحبه، وتكفي العامل مئونة الالتجاء إلى التقاضي طلباً لإلغاء القرار ". (١)

---

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمجلس الدولة المصري، الصادر بتاريخ ٦ / ٣ / ١٩٦٦، السنة ٢٠، بند رقم (٧٠) من هذه المجموعة، ص ١٨٨.

ـ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في معرض تعريفها للتظلم الإداري " أن التظلم الإداري: يستفاد من كل ما يفيد تمسك المتظلم بحقه ومطالبته باقتضائه ".

ـ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٨٩)، الصادر بتاريخ ٢٧ / ٦ / ١٩٦٥، السنة ٨ قضائية عليا.

ويرى الباحث أن التظلم الإداري على الجزاء التأديبي هو حق مصان كفلته النصوص القانونية الناظمة للتظلم الإداري، بالإضافة إلى الأحكام القضائية الإدارية وما استقر عليه العرف الإداري، ويظهر التظلم الإداري في مصر بصورة أكثر تقنيناً من الأردن حيث تناول أول قانون لتنظيم مجلس الدولة وهو القانون رقم (١١٢) لسنة ١٩٤٦ هذا الموضوع بالإضافة إلى شموله في القوانين المتعاقبة، وشموله بقانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث نصت المادة (١٢) من القانون المشار إليه على أن " لا تقبل الطلبات الآتية:

أ – الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

ب – الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة للبت في التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة ".

كما نصت المادة (٢٤) في فقرتها الثانية من هذا القانون على "... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

هذا وقد صدر تطبيقاً للنصوص السابقة قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣، بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣ بشأن تنظيم إجراءات التظلم الوجوبي من القرارات الإدارية والفصل فيها.

أما بالنسبة لوضع التظلم الإداري في التشريع الأردني فإن المشرع لم يعالج موضوع التظلم الإداري وشروطه وقواعده وإجراءات تقديمه إلا حديثاً، حيث يتطلب الرجوع إلى القواعد والمبادئ والعرف الإداري السائد في هذا الشأن وتطبيق ما استقرت عليه أحكام محكمة العدل العليا الأردنية. فلم ينظم في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ موضوع التظلم الوجوبي ولم يذكر المشرع القرارات التي يجب التظلم منها مسبقاً قبل رفع دعوى الإلغاء، إلا أنه يعترف بأن التظلم هو أمرٌ اختياري متروك لصاحب الشأن، ما لم يقضَ بخلاف ذلك.

إلا أن المشرع الأردني أفرد فصلاً جديداً بعنوان التظلم (الفصل السابع عشر) في نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته ليكون مجموعة من الضمانات التي تكفل للموظف حق التظلم، وفي المواد من (١٦١ – ١٦٥).

هذا بالإضافة إلى وجود أجهزة رقابية إدارية تعنى بموضوع التظلم الإداري مثل ديوان الخدمة المدنية وديوان المحاسبة. وقد عبر المشرع الأردني المزيد من الاهتمام في هذا الجانب عندما أنشأ مؤخراً ديوان المظالم والذي نظمه بموجب القانون رقم (١١) لسنة ٢٠٠٨.

وبناءً على ما تقدم فإننا سوف نقتصر دراستنا في هذا الفصل على مقارنة القوانين والأنظمة المتعلقة بالتظلم الإداري وخاصةً في الجزاء التأديبي في الدول محل الدراسة مع الاستشهاد بآراء الفقه وأحكام المحاكم.

المطلب الثالث

مبررات اللجوء إلى التظلم الإداري

أن التظلم الإداري يحقق العدالة الوظيفية بين جميع الموظفين ويعطي الحقوق إلى أصحابها من المواطنين هذا من جهة فهو يعمل علـــى إزالـــة الحـــواجز بـــين المواطن والإدارة والذي يؤدي بدوره إلى إيقاف التجاوزات وإعادة الحقـــوق إلـــى أصحابها، من خلال الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعمل الدائرة.

لهذا ذهب المشرع الأردني إلى اعتبار أن التظلم الإداري له مبرراتـــه، فهـــو يعمل على تحقيق الآتي: [١]

أ ـــ تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة والمساءلة فيمـــا يتعلـــق بحقـــوق المـــواطن والموظف.

ب ـــ فتح قنوات الاتصال بين الموظفين وجمهور المواطنين من جهة ومختلف مستويات الإدارة من جهة أخرى في الحالات التي تتطلب ذلك.

ج ـــ الحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقـــوق الموظـــف أو واجباتـــه والتزاماته وضوابط العمل والسلوك الوظيفي.

د ـــ إتخاذ الإجراءات وتطويرها بما يمنع من تكرار التجاوزات والاخـــضاء ويساهم في محاربة ومنع الفساد.

ويتضح مما تقدم أن مبررات اللجوء إلى التظلم الإداري هو تحقيق العدالـــة والمساواة بين جميع الموظفين وغير الموظفين من جمهور المواطنين خوفـــاً مـــن

---

(١) المادة (١٦١) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

إساءة الرئيس الإداري من استخدام سلطته، فالموظف أحوج ما يكون للضمانات التي تمكنه من الدفاع عن نفسه أمام الرئيس الإداري، بهدف الحد من التجاوزات ومحاربة الفساد، وبذلك يكون التظلم الإداري أحد أهم تلك الضمانات.

المطلب الرابع

حالات التقدم بتظلم إداري

حدد المشرع الأردني الحالات التي يحق للموظف التقدم من خلالها بتظلم وهذه الحالات حددها في المادة (١٦٢) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث نص على " أ ــ لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم.

ب ــ يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي في أي من الحالات التالية:

١ ــ وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

٢ ــ صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.

٣ ــ التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية ".

لقد حدد المشرع الأردني الحالات التي يجوز للموظف أن يتقدم بتظلم رسـمي فعلى الموظف قبل البدء بإجراءات التظلم أن يناقش موضوع التظلم مـع الـرئيس المباشر له، من حيث التأكد من صحة الإجراءات الصادرة بحقه مراعياً بذلك إلمامة بالقوانين والأنظمة والتعليمات والمهام والخطط والبرامج المتعلقة بعملة.

ويرى الباحث أن الحكمة من ذلك أن يكون التظلم مبنـي علـى معلومـات صحيحة فإن كان التظلم مبني على معلومات غير صحيحة ومن وراءه قصد كيـدي أو يهدف إلى الإساءة الشخصية للآخرين فيخضع صاحبة للمساءلة التأديبية. [١]

ومن الحالات التي يجوز فيها التقدم بتظلم رسمي عندما يلاحظ الموظف العام ان هناك مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات تتعلق بطبيعة عمل الدائرة أو تتعلق به وبقرار صدر بحقه، فيحق له التقدم بتظلم يبين لمصدر القرار العيوب التي اعتـرت هذا القرار.

ومنها أيضاً ما يتعلق بأي تصرف أو عمل من شـأنه الأخـلال بأخلاقيـات الوظيفة العامة التي ينتمي اليها الموظف العام، هذا بالإضافة يحق للموظف التقـدم بتظلم رسمي وبشكله المكتوب في حالة تعرضه إلى إكراه مادي كـان أو معنـوي للقيام بعمل غير مشروع أو الامتناع بالقيام بعمل يوجب القانون القيام بـه، ويجـب على الموظف العام المحافظة على طبيعة عملة من حيث النزاهة والسرية وتحقيـق العدل بين كافة الموظفين والموطنين.

---

(١) انظر: المادة (١٦٣) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المبحث الثاني

أنواع التظلم الإداري

تنقسم التظلمات الإدارية، وفقاً لما استقر عليها الفقه إلى قسمين رئيسيين ويظهر ذلك من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها، فينقسم إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي، ومن حيث أثره القانوني وحرية تقديمه، فينقسم إلى تظلم جوازي (اختياري) وتظلم إجباري (وجوبي). [١]

لذا سوف نتناول في هذا المبحث أنواع التظلم الإداري في مطلبين رئيسيين وهما:

المطلب الأول: التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها.

المطلب الثاني: التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وحرية تقديمه.

---

(١) انظر:

ـ الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد، مرجع سابق، ص ٣٢.

ـ الخبيلي، محمد خليفة، التظلم الإداري، (دراسة مقارنة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٩، ص ٣٦.

ـ الوكيل، محمد إبراهيم خيري، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، ص ٢٧.

ـ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٤٨ ـ ٢٥٤.

المطلب الأول

التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها

ينقسم التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها إلى نوعين وهما التظلم الولائي، والنوع الثاني التظلم الرئاسي، لذا سوف نتناولهما في فرعين رئيسيين وهما:

الفرع الأول

التظلم الولائي

إن التظلم الولائي هو النوع الأول من أنواع التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها، لذا سوف نتناول في هذا الفرع مفهوم التظلم الولائي وبيان أهميته وموقف المشرع والقضاء الإداري منه وأخيراً عيوبه، ضمن البنود الآتية:

أولاً: مفهوم التظلم الولائي:

يُعرف التظلم الولائي بأنه " تقديم صاحب الشأن تظلماً إدارياً إلى مصدر القرار الإداري قبل مخاصمة مشروعيته قضائياً ". (١)

ويعتبر التظلم الولائي نوع من أنواع التظلم الإداري، حيث عُرف بأن " يتقدم بهِ صاحب الشأن الذي صدر بحقه جزاء تأديبي في صورة التماس أو شكوى

---

(١) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الأول، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى، ص ١٠٤.

ــ انظر: في تعريف التظلم الولائي في الفقه الأردني:

ــ أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٢٨١.

أو اعتراض إلى السلطة التي أصدرت الجزاء التأديبي بحقه، بهدف إعادة النظر مرة أخرى في هذا القرار، وذلك بالسحب أو الإلغاء أو التعديل أو الاستبدال بآخر، وذلك وفقاً لما تملكه هذه السلطة من صلاحيات في شأن النظر في هذا القرار ". (١)

ثانياً: أهمية التظلم الولائي:

أن أهمية التظلم الولائي تتمثل في أنه يتيح لرجل الإدارة، الذي صدر عنه القرار الإداري المتظلم منه، فرصة مراجعة قراره، وبحث تصرفه وتمحيصه من جديد، فإذا استبان له خطأ ما في تصرفه، فإنه يقوم من تلقاء نفسه بتصحيح تصرفه الخاطئ ويكون ذلك إما بسحب قراره أو تعديله بما يتفق مع القانون. (٢)

ثالثاً: موقف المشرع والقضاء الإداري من التظلم الولائي:

نظم المشرعان الأردني والمصري أحكام التظلم الولائي، حيث تناول المشرع الأردني التظلم الولائي من خلال النصوص القانونية منها ما ورد في مضمون المادة (١٦٩ / ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث تقول " للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته ".

---

(١) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ٢٨ ــ ٢٩.

ــ انظر: في تعريف التظلم الولائي في الفقه المصري:

ــ الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٤.

ــ خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٥، ص ١٨١.

(٢) أرجمند، محمود عبدالله، الأحكام الإجرائية والموضوعية من القرارات الإدارية، (دراسة نظرية وتطبيقية في دولة الإمارات وفي الدول الأجنبية)، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، السنة ١٩٩٤، ص ٤٢ ــ ٤٣.

وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين تقديم التظلم الإداري الولائي، خلال الموعد القانوني المحدد، وإلى المرجع الذي أصدر القرار، وإلا رد تظلمه.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية من حيث تقديم الاعتراض إلى المرجع المختص بالقول "... على الموظف الذي أعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صدوره ويقدم الاعتراض إلى المرجع الذي أصدر القرار فإذا أقتنع بالاسباب الواردة فيه الغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته، وينبني على ذلك عدم تقديم المستدعي اعتراضه إلى المرجع الذي أصدر القرار وهو أمين عام وزارة العدل بل قام بتقديمه إلى وزير العدل فيكون قد قدمه إلى مرجع غير مختص وبالتالي فإن إهمال وزير العدل لاعتراضه لا يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى شكلاً... ". [١]

وبالتدقيق في بعض النصوص التشريعية تبين للباحث أن المشرع الأردني استخدم عبارة (للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض)، وأيضاً استخدم المشرع الأردني في الفقرة (ب) من المادة (١٦٢) عبارة (يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي)، وأيضاً ما تضمنته المادة (١٦٥ / أ) عبارة (يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة).

ويلاحظ من ظاهر النصوص التشريعية المتقدمة أنها تشير إلى موضوع التظلم الإداري الولائي، ويرى الباحث أنه من الأسلم أن يتم توحيد هذه النصوص بعبارة واحدة وهي التظلم فهو اللفظ الذي تتناوله معظم التشريعات.

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٤٩ / ٢٠٠٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (٧، ٨، ٩)، السنة ٢٠٠٨، ص ١٢١٨.

رابعاً: العيوب التي ترد على التظلم الولائي:

يرى الباحث ومن وجة نظر متواضعة أن التظلم الولائي هو من أضعف أنواع التظلمات الإدارية وذلك من حيث عدم توفر الحيادية والموضوعية واجتماع صفة الخصم والحكم في السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها.

ولقد وجه إلى هذا النوع من أنواع التظلم انتقاداً من حيث عدم استناده لاعتبارات قانونية، وإنما يعود إلى اعتبارات العفو، ويضع المتظلم موضع الإذلال، بل أنه قد يبدو الرئيس الإداري في شخص من يمنح ويمنع ليس غير، وربما يقابل التظلم في بعض الأحيان بنوع من المكابرة يستعلى بها مصدر القرار عن الرجوع فيه. (١)

ومن الانتقادات التي وجهة إلى هذا النوع عدم تحقيق في حالات كثيرة الغرض المرجو منه، لأن الجهة مصدرة القرار الإداري ربما تتمسك بمواقفها، وتسعى جاهدة أن يكون رأيها هو الصواب. (٢)

---

(١) القاضي، نصر الدين مصباح، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩، ص ٥٦٠.

(٢) الخبيلي، محمد خليفة، مرجع سابق، ص ٣٨.

الفرع الثاني

التظلم الرئاسي

إن التظلم الرئاسي هو النوع الثاني من أنواع التظلم الإداري من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها، لذا سوف نتناول في هذا الفرع مفهوم التظلم الرئاسي وبيان أهميته وأخيراً موقف المشرع والقضاء الإداري منه، ضمن البنـــود الآتية:

أولاً: مفهوم التظلم الرئاسي:

يُعرف التظلم الرئاسي بأنه " التظلم المقدم إلى الرئيس الإداري الأعلى لمصدر القرار الإداري، ويجب توجيه التظلم الرئاسي إلى السلطة الرئاسية لمصدر القــرار الإداري، وهي السلطة الإدارية التي تملك قانوناً حق رقابـــة مـــشروعية قـــرارات مصدر القرار ". (١)

وقد تعرض الفقه المصري لبيان مفهوم التظلم الإداري الرئاسي وعُرف بأنه " التظلم الذي يقدمه المضرور من القرار إلى رئيس مصدر القرار، فيتولى الرئيس بناءً على سلطته الرئاسية سحب القرار أو إلغاءه أو تعديله بما يجعله مطابقاً للقانون. وقد يتولى الرئيس من تلقاء نفسه ممارسة هذه السلطة دون تظلم ". (٢)

---

(١) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٠٥.

ــ انظر: في تعريف التظلم الرئاسي في الفقه الأردني:

ــ شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٤٤.

(٢) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٢٤.

ــ أنظر: في تعريف التظلم الرئاسي في الفقه المصري:

ــ خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

ثانياً: أهمية التظلم الرئاسي:

تتجلى أهمية التظلم الرئاسي في الحياة الإدارية المعاصرة نظراً لتعدد مراكز اتخاذ القرارات الإدارية، فقد تعددت وتنوعت مراكز اتخاذ القرارات بصورة كبيرة، بهدف الاستجابة لمقتضيات التطور الإداري الحديث، ناهيك عن التظلم الرئاسي الذي يسمح للرئيس الإداري الأعلى برقابة نشاط مرؤوسيه، ودراسة ملف الموضوع بموضوعية تمكنه من اكتشاف أوجه الخلل والقصور في إدارته وتقييم أداء مرؤوسيه، وضمان تحقيق التنسيق المنشود لرفع كفاءة الإدارة وإنتاجيتها. (١)

وبالمقارنة مع التظلم الولائي، فإن أهمية التظلم الرئاسي في أنه يمثل أداة رقابية على نشاطات المرؤوسين، وقد يساعد في اكتشاف أوجه الخلل والقصور في الجهة الإدارية، التي يشرف عليها الرئيس الإداري الأعلى، فضلاً عن تزايد احتمالات توفر ضمانات الحيادية والموضوعية في نظر التظلم الإداري والفصل فيه، من قبل الرئيس الإداري الأعلى، فهذا أمر لا يتوفر في التظلم الولائي، لا سيما عندما ينتصر مصدر القرار لقراره، ويأبى التراجع عنه، الأمر الذي قد يؤدي إلى تجاهل التظلم الإداري المقدم إليه، أو إلى رفضه دون وجه حق. (٢)

ويرى الباحث أن التظلم الرئاسي أقوى من التظلم الولائي من حيث احتمالية توفر ضمانات الحيادية والموضوعية والفصل فيه من قبل الرئيس الإداري الأعلى لمصدر الجزاء التأديبي.

إلا أن التظلم الرئاسي لا يخلو من عيوب تناولها الفقه الإداري من حيث أن أصول التنظيم القانوني تقتضي ألا تنظر المسألة أمام درجة واحدة من درجات

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٤٤ ــ ١٤٥.

(٢) أرجمند، عبدالله محمد محمود، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية)، مطابع البيان، دبي، السنة ١٩٩٨، الطبعة الأولى، ص ٣١٨.

التقاضي مرتين، بمعنى أنه لا يجوز أن يكون الرئيس الإداري خصماً وحكماً في ذات الوقت. (١)

وأخيراً، أن التظلم الإداري هو نظام قانوني سليم يمكن الإدارة من الرقابة الذاتية على أعمالها لتدارك ما قد يشوبها من أخطاء... وأعمال مرؤوسيها فهي تعمل على فحص التظلم الإداري، فهي أكثر دراية ومعرفة بموظفيها وطبيعة عملهم وجسامة الخطأ أو المخالفة المرتكبة، ولاشك أن عودتها في قرارها بسحب أو إلغاء الجزاء التأديبي أو حتى تعديله يمثل نوعاً من مد جسور الثقة بين الموظف والجهة التي يعمل بها، مما يحقق في النهاية أحد عناصر المنظومة الإدارية الناجحة. (٢)

ثالثاً: موقف المشرع والقضاء الإداري من التظلم الرئاسي:

لقد تناول المشرعان الأردني والمصري موضوع التظلم الرئاسي، فقد جاءت المادة (١٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، بالنص على أن " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".

ويلاحظ على النص المتقدم أن المشرع الأردني أوجب أولاً مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر للموظف، قبل البدء بإجراءات تقديم التظلم الرئاسي، وضرورة الإطلاع على القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعمله.

---

(١) عبد الهادي، ماهر، مرجع سابق، ص ٣٩٧.

(٢) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، دار محمود للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٧، ص ٥٠.

أن التظلم الإداري المقدم إلى الرئيس الإداري ليس المقصود به التظلم إلـــى الجهة الأعلى في التدرج الوظيفي للجهة مصدرة القرار أو الجزاء التأديبي، وإنمـــا يعتبر تظلماً رئاسياً منتجاً لآثاره بالمعنى المقصود وفق المادة (١٢) مـــن قـــانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، بحيث أن الـــتظلم المقـــدم إلـــى مفوض الدولة بالوزارة لا يغير من طبيعة هذا التظلم أو إنتاجه لأثره القانوني وذلك لعدم تقديمه مباشرة إلى مدير عام الهيئة. (١)

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " أن تقديم التظلم إلـــى مفوض الدولة للوزارة لا يعتبر باطلاً، بل يعتبر التظلم قد قدم في الميعاد القانوني له وتوافرت له جميع مقومات التظلم الذي جعله المشرع شرطاً لقبول دعوى الإلغـــاء، ولا يغير من طبيعة هذا التظلم أو من إنتاجه أثره القانوني كونه لم يقدم مباشرة إلى السيد مدير عام الهيئة ". (٢)

ومن ثم فإنه يعتبر التظلم الإداري على الجزاء التأديبي والمقدم إلى جهات تُعد رئيسية له، وفق ما نصت عليه المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث قالت " يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تـــاريخ اســـتلامه "، والمقصود هنا بالدائرة أي وزارة أو دائرة أو مؤسسة رسمية عامة خاضعة لأحكـــام نظام الخدمة المدنية الأردني، ويفهم من ذلك بجواز التظلم الرئاسي.

---

(١) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العـــام، الجـــزء الرابـــع، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٠٧٢)، الصادر بتاريخ ٢٩ / ٦ / ١٩٦٣، السنة ٧ قضائية عليا.

وقد يتولى الرئيس الإداري ممارسة رقابته على أفعال وقرارات مرؤوسيه، من حيث مباشرة الرئيس الإداري سلطة التعقيب على الجزاء التأديبي دون حاجه إلى تظلم يقدم إليه من قبل صاحب الشأن. [1] فيقوم من تلقاء نفسه بسحب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية إذا كان القرار غير مشروع لأسباب قانونية أو لعدم الملاءمة. [2]

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " لا وجه للدفع بعدم قبول طلب المدعية لعدم تقديمها لتظلمها إلى الجهة المختصة، ذلك أن الثابت أن المدعية قد تظلمت قبل إقامة الدعوى إلى جهات تعتبر رئيسية بالنسبة إليها، ولا يغير من طبيعة التظلم أو من إنتاجه لأثره ــ أنه لم يقدم إلى مصدر القرار أو إلى الوزير المختص ". [3]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "... إن القضاء الإداري قد استقر على التفريق بين القرارات الإدارية المختلفة، فبالنسبة للقرار الإداري النهائي أن السلطة التي تملك سحبه هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها... ". [4]

---

(١) بطيخ، رمضان محمد، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

(٢) حبيب، يسري لبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، ص ٣٢١ ــ ٣٢٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٥٠٢)، الصادر بتاريخ ١٤ / ١١ / ١٩٦٤، السنة ٩ قضائية عليا.

(٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨ / ٥٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٥٩، ص ١٠.

ومن الإجراءات المتبعة في نظر التظلمات الرئاسية قيام الرئيس الإداري بإحالة نظر التظلمات الرئاسية إلى لجان مشكلة لهذا الخصوص، تقتصر مهمتها على دور إجرائي يتمحور حول فحص مشروعية تقارير الأداء السنوي وأعضاء رأي قانوني بعد فحص مشروعيتها، ثم يعاد النظر فيما توصلت إليه اللجنة إلى الرئيس الإداري، حيث نصت المادة (٧٤ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على " تؤلف في كل دائرة بقرار من الوزير المختص لجنة أو أكثر للنظر في الاعتراضات المقدمة على تقييم الأداء السنوي، من رئيس وعضوين، ممن لديهم المعرفة الشمولية بأعمال الدائرة وممن عرفوا بعدالتهم وموضوعيتهم ويكون اجتماعها قانونياً بحضور جميع أعضائها وتتخذ قراراتها بالإجماع أو بأغلبية أعضائها ويكون قرارها في كلتي الحالتين نهائياً ".

وبالمقارنة مع ما جاء به المشرع المصري فإننا وجدناه قد حدد الجهة التي يقدم إليها التظلم من خلال نص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ حيث قالت "... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية " فالمشرع المصري عبر عن التظلم الولائي بعبارة (التظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار) أما عن التظلم الرئاسي فعبر عنه بعبارة (أو التظلم إلى الهيئات الرئاسية).

المطلب الثاني

التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وحرية تقديمه

ينقسم التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وحرية تقديمه إلى نوعين، النوع الأول هو التظلم الجوازي (الاختياري) والنوع الثاني هو التظلم الوجوبي (الإجباري) وهذا ما سنبحثه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

التظلم الجوازي

(الاختياري)

إن التظلم الجوازي هو النوع الأول من أنواع التظلم الإداري من حيث أثـــره القانوني وحرية تقديمه، لذا سوف نتناول في هذا الفرع مفهوم التظلم الجوازي وبيان أهميته وموقف المشرع والقضاء الإداري منه وأخيراً عيوبه، ضمن البنود الآتية:

أولاً: مفهوم التظلم الجوازي:

يُعرف التظلم الجوازي بأنه " التظلم الذي يترك المشرع لصاحب الشأن حرية تقديمه، فيقدر جدوى تقديم هذا التظلم وفائدته، فيقدمه إذا ارتأى أن هناك أملاً وفائدة، ويحجم عن سلوك هذا الطريق الإداري إذا تبين له أن الإدارة مصرة ومصممة على وجهة نظرها، وأنه لا فائدة ترجى من تقديم تظلم إداري لها. وعليه يتمتع صـــاحب الشأن بهامش من الحرية لتقدير جدوى تقديم التظلم الإداري من عدمه، فيقدر موقفه في ضوء مواقف الإدارة ". (١)

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٤٥٨.

ـــ انظر: في تعريف التظلم الجوازي في الفقه الأردني:

ـــ كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٣٢٧.

وقد تعرض جانب من الفقه المصري لتعريف التظلم الجوازي حيث عُرف بأنه " التظلم الذي يكون فيه صاحب الشأن متمتعاً بحرية تقديمه دون أن يكــون هنــاك التزام قانوني بهذا التقديم قبل رفع دعوى الإلغاء، أي لصاحب الشأن الخيار فيه، إن شاء يتظلم إلى جهة الإدارة العامة المختصة، وإن شاء يرفع دعواه القضائية مباشرة بعد علمه بالقرار الإداري دون أن يخشى من وراء مسلكه هذا عدم قبــول دعــواه القضائية شكلاً، أو الجمع في آن واحد بين هذا النوع مــن الــتظلم وبــين الطعــن القضائي، فيتظلم في الميعاد القانوني ويرفع دعواه في نفس الوقــت، دون الحاجــة لانتظار رد الإدارة على تظلمه ". (١)

وبعد أن تناولنا مفهوم التظلم الجوازي في الفقه الإداري فأن القضاء الإداري الأردني لم يتناول تعريفاً محدداً للتظلم الجوازي، وانما عبرت عنه محكمــة العــدل العليا الأردنية بقولها " استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الــتظلم الجــوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلك أو يشترط المــشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء ". (٢)

---

(١) عبدالله، عبد الغني بسيوني، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٨٣، ص ٥٩.

ــ انظر: في تعريف التظلم الجوازي في الفقه المصري:

ــ الجرف، طعيمة، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القــاهرة، مــصر، السنة ١٩٨٤، ص ١٨١.

ــ عبد السلام، عبد العظيم، تأديب الموظف العام في مصر، دار النهــضة العربيــة، القــاهرة، مــصر، الــسنة ٢٠٠٠، الطبعة الأولى، ص ٥٧٣.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٧ / ٩٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١، ٢، ٣)، السنة ١٩٩٣، ص ٣٢.

ــ انظر: عدد من أحكام محكمة العدل العليا الأردنية في هذا الشأن:

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقــم (٥٨ / ٨٣)، مجلــة نقابــة المحــامين الأردنيــين، العــدد الرابــع، السنة ١٩٨٣، ص ٦٤١.

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٩ / ٩٩)، مجلة نقابة المحــامين الأردنيــين، العــددان (٩، ١٠)، السنة ١٩٩٩، ص ٢٨٦٧. <= <= <= <= <= <= <= <= <= <= <= <= <= <= <=

ويفهم من هذا الحكم ان التظلم الإداري الجوازي لا يقطـــع ســـريان مهلـــة الطعن، وعليه يحق للشخص المعني (صاحب المصلحة) اللجـــوء مباشـــرةً إلـــى القضاء طالباً إلغاء القرار الصادر بحقه، دون التظلم به أبتداءً أمـــام الجهـــة التـــي أصدرت القرار أو السلطة الرئاسية لها.

أما القضاء الإداري المصري فقد ذهب في تعريفه الـــتظلم الجـــوازي بأنـــه " التظلم الذي يقدم به صاحب الشأن من تلقاء نفسه، ودون اشتراط مـــن المـــشرع، خلال مدة الستين يوماً التالية لعلمه بالقرار الإداري، ســـواء عـــن طريـــق النـــشر أو الإعلان أو العلم اليقيني. ولصاحب الشأن أن يتجه مباشرةً إلى القـــضاء رافعـــاً دعواه، ناعياً على القرار الإداري مخالفته لمبدأ المشروعية، مطالباً بإلغائه دون أن يتظلم إلى الإدارة أو حتى دون إنتظار لرد جهة الإدارة على تظلمه، كما أن قيامـــه برفع الدعوى لا يمنعه من تقديم التظلم خلال الميعاد، إذ انه من المقرر أن التجـــاء صاحب الشأن إلى أحد الطريقين لا يحول دون التجائه إلى الطريق الآخر، على أن تراعى مواعيد الطعن القانونية ". (١)

ثانياً: أهمية التظلم الجوازي:

يُعتبر التظلم الجوازي وسيلة اختيارية كمبدأ عام والاستثناء هو التظلم الوجوبي وذلك في حالات محددة من قبل المشرع، حيث يقدرها في ظروف معينة وحـــالات

ـ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السابع، السنة ١٩٨٧، ص ٨٢٤.

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٢٦١)، الصادر بتاريخ ١٢ / ٦ / ١٩٥٠، السنة ٣ قضائية عليا، ص ١٠٤٣.

ـ انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٠٩٩)، الصادر بتـــاريخ ٦ / ٧ / ١٩٩١، الـــسنة ٣٣ قضائية عليا، ص ١٠٤٣.

محددة، جدوى وضرورة التظلم فيتطلبه جبراً قبل تحريك الدعوى، وبذلك يعتبر شرطاً بقبول دعوى الإلغاء. (١)

والأصل في التظلم الإداري هو التظلم الجوازي وذلك تأسيساً على القاعدة الفقهية والقانونية القائلة (الأصل في الأمور الإباحة، إلا ما قيد بنص خاص) وقد أخذ بهذا الأصل معظم التشريعات الوضعية الإدارية، حيث لم يتطلب المشرع المصري التظلم على القرار الإداري إلا في حالات حددها على سبيل الحصر بموجب المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، وجميعها تتعلق بالأوضاع الوظيفية العامة، وسوف نشير إلى هذه الأوضاع بالتفصيل عند دراستنا للتظلم الوجوبي في موضع لاحق من هذه الدراسة.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " اللجوء إلى القضاء أمر اختياري، لا إلزام على الموظف أن يلجأ للقضاء فاللجوء إلى القضاء لا يحول دون الالتجاء إلى أولى الأمر من حيث التظلم، وأساس ذلك أن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، حيث أن الإدارة وهي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته ويؤكد ذلك أن المشرع حرصاً منه على تخفيف العبء على العامل وتجنبه أعباء التقاضي اشترط لقبول دعوى الإلغاء في بعض الأحوال أن يسبقها تظلم، لعل صاحب المصلحة يحقق طلباته دون طرح المنازعة على القضاء ". (٢)

---

(١) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ٣٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٦٨٠)، الصادر بتاريخ ٧ / ١٢ / ١٩٨٥، السنة ٦ قضائية عليا.

ثالثاً: موقف المشرع والقضاء الإداري من التظلم الجوازي:

لقد تناول المشرعان الأردني والمصري موضوع التظلم الجوازي، ومن خلال استعراض النصوص التشريعية في نظام الخدمة المدنية الحالي فإن الباحث يرى أن المشرع الأردني تناول التظلم الجوازي وكان تعبيره عنه بعبارة (لا يجوز، أو يجوز أو يحق للموظف) حيث نص المشرع في المادة (١٦٥) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، على " يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه ". وتناول المشرع الأردني أيضاً التظلم الجوازي، وعبر عنه في المادة (١٦٢) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧وتعديلاته. [١]

ويلاحظ على هذا النص أن المشرع الأردني قام بتحديد مدة التظلم الإداري وهي أن لا تزيد على عشرة أيام، في حين أن المدة المحددة لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري وفق ما حدده المشرع الأردني في المادة (١٢) فقرة (أ) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ بستين يوماً، وأيضاً ما حدده المشرع المصري بستين يوماً، كون التظلم الإداري الجوازي غير قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء في الأردن.

أن المشرع الأردني لم يعالج أثر التظلم الإداري الجوازي على مدة الطعن في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، وأيضاً في نظام

---

(١) تنص هذه المادة على " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".

الخدمة المدنية الأردني الحالي، إلا أن محكمة العدل العليا الأردنية اجتهدت في أحد أحكامها من حيث أن التظلم الذي يقطع المدة هو التظلم المنصوص عليه قانوناً وهو التظلم الوجوبي، حيث ذهبت بالقول " استقر الفقه والقضاء الإداري على أن الـتظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، ما لم يرد نـص علـى ذلـك، أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء ". (١)

وبناءً على ما تقدم فإن ما صدر عن محكمة العدل العليا الأردنية من إجتهادات في هذا الموضوع يقلل من أهمية التظلم الجوازي من حيث عدم قطع مـدة الطعـن بالقرار الصادر بحق الموظف، مما يؤدي بالموظف المتضرر من القـرار الإداري الصادر بحقه إلى سلوك سبيل القضاء خوفاً من فوات المدة القانونية، وهي سـتون يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري أو من تاريخ نشرة بالجريدة الرسمية أو بأيـة طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقـضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة. (٢)

فضلاً عن ذلك، نميل إلى ما ذهب به بعض الفقه الإداري أن مسلك محكمـة العدل العليا الأردنية غريب ومجافٍ للمصلحة العامة، حيث خالفت ما استقر عليـه قضاء مجلس الدولة المصري، الذي جعل التظلم بأنواعه سبباً لامتداد الميعاد. وهذا لا يتوافق مع المصلحة العامة، ويتسبب في إهدار حقوق الموطنين. (٣)

ولقد نظم المشرع المصري التظلم الجوازي بأن جعله قاطع لسريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء بالتظلم الذي يقدمه صاحب الشأن اختياراً من القـرار الإداري إلـى

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٧ / ٩٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١، ٢، ٣)، الصادر بتاريخ ١٦ / ٦ / ١٩٩٣، السنة ١٩٩٣، ص ٣٢، سبق الإشارة إليه.

(٢) انظر: المادة (١٢) فقرة (أ) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

(٣) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٣٨٥.

الهيئة التي أصدرته أو إلى الهيئات الرئاسية، بشرط أن يتم تقديمه قبل انقضاء ميعاد الطعن المحدد لرفع الدعوى. وبمعنى أدق انقطاع سريان الميعاد هو استبعاد المدة التي انقضت من هذا الميعاد قبل تقديم التظلم والبدء في احتساب ميعاد جديد مدته كامل مدة الطعن بالإلغاء. [١]

وعليه فأن المشرع المصري فقد عمل على جواز سلوك طريق التظلم الإداري ابتداءً مع إجازة اللجوء إلى القضاء حتى وإن لم يتم البت في موضوع تظلمه من قبل الإدارة، إلا أنه لابد من تقديمه في الميعاد المقرر للتظلم الإداري وهو ستون يوماً من تاريخ العلم بالقرار الصادر بحقه أياً كانت وسيلة العلم سواء كانت بالنشر أو الإعلان أو العلم اليقيني، ومتى قدم هذا التظلم فأنه يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء. [٢] حيث تنص المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بفقرتيها الأولى والثانية على " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

---

(١) جمال الدين، سامي، المنازعات الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٨٤، ص ١٨٧.

(٢) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ٢٥٢.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية من حيث أنها أعتبرت الاعتـراض الوارد في المادة (٢٧) من قانون جامعة اليرمـوك رقـم (٢٥) لـسنة ١٩٨٥، والمادة (٢٣) من قانون الجامعات الأردنيـة رقـم (٢٩) لـسنة ١٩٨٧ بأنـه اعتراض وجوبي، أي أوجبت التظلم من القرار الصادر عن مجلس العمداء، لأنـه ليس بقرار إداري نهائي، وأنما هو قرار قابل للاعتراض عليه إلى مجلس الجامعة، وما يصدر عن مجلس الجامعة هو القرار النهائي، حيث ذهبـت بـالقول " يجـوز الاعتراض على القرارات الصادرة عن أي مجلس جامعي إلى المجلس الذي يعلـوه تسلسلاً ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض إليه قراراً قطعياً غيـر قابـل للطعن أمام أية جهة أخرى عملاً بالمادتين (٢٣) من قانون الجامعات الأردنيـة، والمادة (٢٧) من قانون جامعة اليرموك رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥، وعليه وبما أن قرار مجلس العمداء والمتضمن رد طلب المستدعي بترقيته إلى رتبة أسـتاذ لـيس قراراً إدارياً نهائياً وإنما هو قابل للإعتراض إلى المجلس الذي يعلوه فـي أجهـزة الجامعة الإدارية (أي مجلس الجامعة)، وأن قرار مجلس الجامعـة هـو القـرار القطعي النهائي وبالتالي لا يقبل هذا القرار الطعن أمام محكمة العدل العليا وتكـون الدعوى مستوجبة الرد شكلاً لعدم الاختصاص ". [١]

وفي حكم آخر لمحكمة العدل العليا الأردنية حيث عدلت عن اجتهادها السابق، وقضت بأن الاعتراض الوارد في المادة (٢٧) من قانون جامعة اليرمـوك رقـم (٢٥) لسنة ١٩٨٥، والمادة (٢٣) من قانون الجامعات الأردنيـة رقـم (٢٩) لسنة ١٩٨٧، بأنه هو أعتراض جوازي وليس وجوبيّاً، حيث ذهبت بالقول " أجازت المادة (٢٧) من قانون جامعة اليرموك رقم (٢٥) لسنة ١٩٨٥، والمادة (٢٣) من قانون الجامعات الأردنية رقم (٢٩) لسنة ١٩٨٧ الاعتراض على القـرارات

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣٣٦ / ٩٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١١، ١٢)، السنة ١٩٩٥، ص ٣٣٠٦.

الصادرة عن أي مجلس إلى المجلس الذي يعلوه تسلسلاً. ويكون القرار الصادر عن المجلس المعترض عليه قراراً قطعياً غير قابل للطعن أمام أية جهة أخرى، ويفهم من ذلك أن الاعتراض بموجب هاتين المادتين اعتراض جوازي متروك لخيار من له حق الاعتراض وليس وجوبيّاً، ولا يشترط لقبول الطعن في القرار أمام محكمة العدل العليا سبق الاعتراض لدى الجهة الأعلى تسلسلاً، كما ان اعتبار القرار الصادر نتيجة الاعتراض قطعياً فإن ذلك لغايات التظلم الإداري وليس لغايات الطعن أمام محكمة العدل العليا، وعليه يكون القرار الإداري الصادر عن مجلس عمداء الجامعة قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للطعن أمام محكمة العدل العليا ولا يرد الدفع بأن القرار غير نهائي أو وجود طريق طعن مواز ". [١]

ويرى الباحث أن اجتهاد محكمة العدل العليا الأردنية وفي تفسيرها لعبارة (قابل للاعتراض عليه) تعني بجوازية التظلم الإداري وليس بوجوبه.

وبعد أن تناول الباحث موقف المشرع والقضاء الأردني والمصري من التظلم الجوازي، فأن قيام صاحب الشأن بتقديم تظلمه مباشرة إلى الجهة الإدارية المختصة وقيامة في نفس الوقت باللجوء إلى القضاء، فإن الجهة الإدارية تكون أمام عدة مواقف وهي: [٢]

١- رفض التظلم الإداري كلياً، وبالتالي لا يضر صاحب الشأن شيء في هذا المقام لأن دعوى الإلغاء قد تم رفعها وينتظر الفصل فيها، وتكون قد رفعت في الميعاد المحدد قانوناً.

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٩ / ٩٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٩، ١٠)، السنة ١٩٩٩، ص ٢٨٦٧.

(٢) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ٤٠.

٢- الاستجابة كلياً لمطالب المتظلم، فتصبح الدعوى عديمة الجـدوى ويحكـم القاضي برفضها لأن الدعوى أصبحت غير ذي موضوع ولم يعد لصاحب الشأن مصلحة في الاستمرار في دعواه، فشرط المصلحة يجب توافره عند رفع الدعوى وأن تستمر هذه المصلحة حتى يتم الفصل فيها.

٣- الاستجابة لجزء من طلباته، فهنا المتظلم على الجزاء التأديبي متروك لـه الخيار من الاستمرار في دعواه أو أن يتركها ترد لقناعته بما حصل عليه ورضائه به.

٤- السكوت عن الرد على طلباته، فيقوم المتضرر بالاستمرار فـي متابعـة دعواه القضائية ولا يلتفت لصمت الإدارة.

رابعاً: العيوب التي ترد على التظلم الجوازي:

تعتبر من العيوب التي ترد على التظلم الجوازي احتمالية عدم توفر الحياديـة والموضوعية في الجهة المختصة بفحصه، هذا من جانب، ومن جانب أخر اجتماع صفة الخصم والحكم في الجهة التي تنظره.

ومهما قيل عن إيجابياته كوسيلة لمخاصمة مـشروعية القـرارات الإداريـة وضمان احترام مبدأ المشروعية وتحقيق مصالح الأفراد، إلا أنـه توجـد بعـض العيوب والمساوئ والتي تتمثل في أن مقدم الطلب لا يعلم مسبقاً أن الجهة التي قدم التظلم إليها ستنظر وستفصل فيه، وأن صح القول: إن الجهـات الإداريـة تبحـث وتفحص وبعناية فائقة في بعض الأحيان التظلمات الإدارية المقدمة إليهـا. إذ إنهـا تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في هذا المجال، هذا بالإضافة إلى عدم وجود ضمانات إجرائية مقررة لصاح الأفراد في هذه الحالة. ناهيك عن عـدم تـوافر اعتبـارات

الحيادية والنزاهة، فالإدارة خصم وحكم في النزاع ذاته، وبذلك لـــن ينـــال القـــرار الإداري دوماً ثقة الأفراد، فلن يطمئنوا إلى موضوعية وحيادية الجهة التي فـــصلت في التظلم الإداري المقدم. لهذا يختار صاحب الشأن الطريق الذي يراه مناســـباً إذا كانت الوسيلتان (التظلم الإداري والطعن القضائي) متاحتين أمامه. (١)

هذا بالإضافة إلى أن المشرع الأردني قلل من أهمية التظلم الجوازي وجعلـــه غير قاطع لميعاد الطعن القضائي، فلا ينفتح به ميعاد جديد بالإلغـــاء وللمـــتظلم أن يرفع دعوى الإلغاء قبل انتهاء مدة الستين يوماً المحددة لرفع الدعوى، فله الخيار أما بانتظار رد الإدارة على تظلمه شريطة أن لا تزيد المدة عـــن المحـــددة بموجـــب القانون، خوفاً من أن يتحصن الجزاء التأديبي من الطعن بالإلغاء.

أما المشرع المصري فلا مجال للتظلم الجوازي بالنـــسبة للجـــزاء التـــأديبي موضوع دراستنا، حيث أُعتبر التظلم منـــه وجوبيّـــاً وفـــق مـــا تـــضمنته المـــادة (١٢ / ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لـــسنة ١٩٧٢ والتـــي تنص على ما يلي " لا تقبل الطلبات الآتية:

ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنـــصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منهـــا إلـــى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظـــار المواعيـــد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار مـــن رئيس مجلس الدولة ".

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٤٢.

وتنحصر الحالات التي وردت في المادة العاشرة والمشار إليها في المادة (١٢) الأنفة الذكر، وتحديداً البند التاسع الآتي بيانه: " الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ".

ومن خلال دراستنا لهذه المادة والبند التاسع التي تضمنتها نستخلص أن موضوع التظلم الإداري الوجوبي تضمن القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية، وبالتالي عدم النظر بطلبات الموظفين بالطعن في القرارات التأديبية الصادرة ضدّهم، ما لم يتم انتظار الميعاد المقرر للبت فيه.

ويرى الباحث انه من الضروري على المشرع الأردني بأن يقوم بتحديد الحالات التي تخضع للتظلم الإداري قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري كما فعل المشرع المصري، وصولاً لتحقيق الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للأفراد وللإدارة وللقرار المتظلم منه وأخيراً للقضاء.

الفرع الثاني

التظلم الوجوبي

(الإجباري)

إن التظلم الوجوبي هو النوع الثاني من أنواع التظلم الإداري من حيث أثـره القانوني وحرية تقديمه، لذا سوف نتناول في هذا الفرع مفهوم التظلم الوجوبي وبيان أهميته وموقف المشرع والقضاء الإداري منه وأخيراً عيوبه، ضمن البنود الآتية:

أولاً: مفهوم التظلم الوجوبي:

تناول الفقه الأردني تعريف التظلم الوجوبي حيث عُرف بأنه " إلزام المشرع صاحب الشأن في حالات محدده قانوناً باللجوء إلى الجهة الإدارية بتظلم إداري قبل اللجوء إلى القضاء ورفع دعوى الإلغاء ". (١)

وقد عرفهُ الفقه المصري بأنه " اعتـراض علـى القـرار الإداري فرضـه المشرع على صاحب الشأن قبل اللجوء للقضاء طعناً على القرار الإداري بالإلغاء،

---

(١) كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

ـ أما على المستوى القضائي فلم نعثر على أية أحكام في قضاء محكمة العدل العليا الأردنيـة تناولـت تعريـف الـتظلم الوجوبي، وأنما عبرت عنه " إن التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الذي يقدم ضدّ قرار قابل للتظلم منـه، أي انه يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيّز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك سـحب هذا القرار أو تعديله أو إلى الجهات الرئاسية إذا كانت هي المرجع، أما إذا كان القرار نهائياً بنص القانون فإن التظلم فـي هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج... ".

ـ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قـرار رقـم (٤٥ / ٧٨)، مجلـة نقابـة المحـامين الأردنيـين، العـدد الأول، السنة ١٩٧٨، ص ١٨.

ويستفاد من هذا الحكم المشار إليه أن التظلم الوجوبي هو التظلم الذي نص عليه القانون ولا يجوز الالتجـاء للطعـن بـه قضائياً إلا بعد استنفاذ مدارج التظلم الإداري سواء قدم هذا التظلم إلى مصدر القرار (التظلم الولائي)، أو قدم إلى السلطة الرئاسية (التظلم الرئاسي)، ويكون منصوص عليه في القانون، وبالتالي يقطع ميعاد الطعن القضائي.

وهنا يترتب على إغفال صاحب الشأن لإجراء التظلم الوجوبي عدم قبول دعوى الإلغاء المقامة منه شكلاً ". [١]

ولهذا يرى الباحث أن هذا النوع من أنواع التظلم الإداري يحدد الحالات التي تطبق عليه والتي يجب على الشخص المعني مراعاتها قبل رفع الدعوى أمام القضاء.

ولقد أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ المعدل لقانون مجلس الدولة المصري بأن غاية التظلم الوجوبي باعتباره وسيلة إجرائية واجبة الإتباع قبل سلوك سبيل الطعن بإلغاء القرار الإداري، حيث ذكرت أن الغرض منه هو " تقليل الوارد من القضايا بقدر الإمكان، تحقيقاً للعدالة الإدارية بطريق أيسر للناس، بإنهاء تلك المنازعات في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه. [٢]

أما بخصوص المشرع الأردني فأنه لم يبين احكامة وطريقة الفصل فيه بالنص عليه في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ ولم ينص عليه أيضاً بأنظمة الخدمة المدنية، حيث أنه لم يلزم الموظفين بسلوك طريق التظلم الوجوبي قبل رفع الدعوى. إلا أنه أعتبر التظلم الوجوبي قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، وهذا ما سوف نبحثه في موضع لاحق من هذا الفرع.

---

(١) خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨١.

ـــ انظر: في تعريف التظلم الوجوبي في الفقه المصري:

ـــ عبد السلام، عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٥٧٣.

ـــ ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٧٨.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٢٩)، الصادر بتاريخ ١٣ / ١ / ١٩٩٦، السنة ٤٢ قضائية عليا.

ثانياً: أهمية التظلم الوجوبي:

تتمثل أهمية التظلم الوجوبي في النقاط الآتية:

١ ــ أن التظلم الوجوبي وخاصةً لبعض القرارات الإدارية وما تنطوي عليه هذه القرارات من مساس مباشر بالموظف، فيه حماية لمصلحة صاحب الشأن بإغنائه عن اللجوء إلى طريق التقاضي الذي قد يستهلك الوقت والجهد، وصولاً لحصول صاحب الحق لغايته في وقت أقصر وبإجراء أيسر وأقل نفقه. [١]

٢ ــ ينقطع سريان ميعاد الطعن القضائي والمحددة بستين يوماً بحيث تبدأ مدة الطعن من جديد وذلك من تاريخ إعلان صاحب الشأن برفض الإدارة الصريح أو من تاريخ انقضاء الستين يوماً المنصوص عليها في القانون. [٢]

٣ ــ رغبة من المشرع في منح الإدارة فرصة إضافية جديدة لمراجعة ملف القضية وإعادة النظر بمشروعية قراراها. [٣]

٤ ــ التقليل من فرص الصدام بين الفرد والإدارة، وإظهار الإدارة في حالة قبولها للتظلم بمظهر من يحترم القانون ويعمل على أحكامه ولو ترتب عليه سحب لقرار أصدرته، وفي ذلك إعلاء لشأن الإدارة لدى الأفراد واستشعارهم

---

(١) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٥٤.

(٢) كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

(٣) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ١٤٣.

لحُسن النية في تعاملهم معها، الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من التعــاون بــين الإدارة والأفراد مما يحقق المصلحة العامة. (١)

٥ ـ تحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، بإنهاء المنازعات الإداريــة في مراحلها الأولى إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق فــي تظلمــه، فــأن رفضته أو لم تبت فيه في خلال الميعاد المقرر فلــه أن يلجــأ إلــى طريــق التقاضي. (٢)

ثالثاً: موقف المشرع والقضاء الإداري من التظلم الوجوبي:

لقد تناول المشرعان الأردني والمصري موضوع التظلم الوجوبي، ومن خلال استعراض النصوص التشريعية في نظام الخدمة المدنية الحالي فإن المشرع الأردني تناول التظلم الوجوبي، في المادة (١٦٩ / ج) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، حيث نص على " للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حــق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صــدوره، ويقــدم الاعتــراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلى المرجع الذي أصــدر القــرار، فــإذا اقتنــع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته ".

وبهذا قضت محكمة العدل العليا الأردنية من حيث تقــديم الاعتــراض إلــى المرجع المختص وبإعتباره تظلماً وجوبيّاً بالقول "... على الموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تاريخ صــدوره، ويقــدم الاعتراض إلى المرجع الذي أصدر القرار، فإذا أقتنع بالأسباب الواردة فيــه ألغــى قراره وأعاد الموظف إلى وظيفته، وينبني على ذلك عدم تقديم المستدعي اعتراضه

---

(١) خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٢.

(٢) عبد السلام، عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٥٨٦.

إلى المرجع الذي أصدر القرار وهو أمين عام وزارة العدل، بل قام بتقديمه إلى وزير العدل فيكون قد قدمه إلى مرجع غير مختص وبالتالي فإن إهمال وزير العدل لاعتراضه لا يعتبر قراراً ضمنياً بالرفض بالمعنى المقصود في قانون محكمة العدل العليا الأمر الذي يتعين معه رد الدعوى شكلاً... ". [١]

وفي قرار آخر قضت محكمة العدل العليا الأردنية من حيث تقديم الاعتراض خلال المدة القانونية وباعتبار التظلم الإداري على قرار فقدان الوظيفة هو تظلم وجوبي يقطع سريان ميعاد الطعن بالقول "... أعتراض الموظف على قرار أعتباره فاقداً لوظيفته والذي يقطع سريان ميعاد الطعن هو الاعتراض الذي يقدم خلال المدة التي يجوز فيها رفع دعوى الإلغاء أو خلال المدة المحددة قانوناً لهذه الغاية اذ بمضي هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويتحصن القرار الإداري رغم عيوبه ويستقر ويأخذ حكم القرار السليم إذ إن ميعاد الطعن من النظام العام متعلقة بحجية القرارات الإدارية وما يتوقف عليها من المصالح الخاصة والعامة وليس للمحكمة أو لذوي الشأن التعديل فيه وللمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها... ". [٢]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية، أيضاً ذهبت بالقول "... وحيث أن المستدعي اعترض على القرار المشكو منه وصدر عن المستدعى ضدّه نتيجة هذا الاعتراض قضي برده ولم يطعن بهذا القرار بل إنصب الطعن على القرار المشكو منه والذي تم الاعتراض عليه والذي لم يعُد له وجود قانوني لأن القرار الذي صدر بنتيجة الاعتراض هو القرار المعتبر قانوناً حيث استنفذ القرار المشكو منه أغراض

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٤٩ / ٢٠٠٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (٧، ٨، ٩)، السنة ٢٠٠٨، ص ١٢١٨، سبق الإشارة إليه.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٤٠ / ٢٠٠٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١٠، ١١، ١٢)، السنة ٢٠٠٧، ص ١٧٦٦.

الطعن به عندما تم الاعتراض عليه كما أسلفنا وبذلك تكون الدعوى مستوجبة للرد شكلاً من هذه الناحية ". [١]

ويستفاد من هذا الحكم أن الدعوى في حال اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته يجب أن تقام على القرار الثاني والمتمثل بنتيجة الاعتراض الصادر من الإدارة والذي يعتبر هو القرار النهائي والمعتبر قانوناً الذي تقام عليه دعوى الإلغاء ويفهم أن التظلم على قرار فقدان الوظيفة هو تظلم وجوبي، وعليه يتمنى الباحث على المشرع الأردني أن ينظم أحكام التظلم الوجوبي ويقوم بتحديده وبصريح العبارة كما فعل المشرع المصري.

ومن صور التظلم الوجوبي في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، التظلم الإداري على تقرير الأداء السنوي إذا كان تقدير الأداء بدرجة متوسط أو ضعيف، وباعتبار عبارة (حق الاعتراض) الواردة في المادة (٧٣ / هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، [٢] فأن هذه العبارة تفيّد بأن التظلم الإداري هو تظلم وجوبي، بدليل ما يستفاد من حكم محكمة العدل العليا الأردنية حيث قضت " عدم تقديم المستدعي الاعتراض على تعديل سعة الشارع إلى أمين سر مجلس التنظيم الأعلى خلال مدة شهر من تاريخ نشر الموافقة على المخطط التحديثي في الجريدة الرسمية، ومبادرته إلى إقامة الدعوى للطعن بقرار تعديل سعة الشارع وتفويته مدة الاعتراض يوجب رد دعواه شكلاً للاذعان لأن التظلم الإداري المتمثل بالاعتراض منصوص عليه في المادتين

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩٨ / ٢٠٠٨)، رقم القرار (٤٧)، غير منشور، الصادر بتاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠٠٩.

(٢) تنص هذه المادة (٧٣ / هـ) على " ترسل نسخة من تقرير الأداء السنوي إلى الموظف من صاحب الصلاحية أو من يفوضه في اعتماد التقدير إذا كان تقدير أدائه السنوي بدرجة متوسط أو ضعيف، وللموظف حق الاعتراض عليه خلال عشرة أيام من اليوم التالي لتسلمه له، وفي حال عدم اعتراضه عليه خلال تلك المدة يعتبر التقدير معتمداً ".

(٢٠ و ٢١ / ٤) من قانون تنظيم المدن والقرى رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ وكـــان على المستدعي أن يلجأ إلى التظلم الإداري المتمثل بتقديم الاعتــراض أولاً وبعــد النظر باعتراضه سلباً أو ايجاباً يصبح القرار نهائياً بحقه ويحق له عندئذ الطعن أمام المحكمة بعدة أن يكون قد استنفذ طرق التظلم الإداري ". (١)

ويرى الباحث أن عدم تنظيم أحكـــام وإجـــراءات الـــتظلم الإداري وخاصـــة الوجوبي يعتبر ثغرة تشريعية لا يجوز الاستمرار بها، وذلك لأهمية التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمال الإدارة من حيث سحب القرار المعيـــب أو إلغـــاؤه أو تعديله، وباعتباره وسيلة لفض المنازعات الإدارية قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري.

وبعد أن تناول الباحث أهمية التظلم الوجوبي ونظراً لأهمية التظلم الوجـــوبي ألزم المشرع المصري على صاحب الشأن استنفاذ تظلمه أمام الجهة الإدارية قبـــل

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١ / ٢٤٩)، مجلـــة نقابـــة المحـــامين الأردنيـــين، العـــدد الأول، السنة ٢٠٠١، ص ١٣.

ــ ويعتبر أيضاً القرار الصادر برفض الترخيص المنصوص عليه في المادة (٣٦ / ١) من قانون تنظيم المدن والقـــرى رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦، بمثابة تظلم وجوبي، بحيث يجب على صاحب الشأن من هذا القرار أن يتظلم منه أمام اللجنـــة اللوائية.

ــ ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية، حيث قضت " يستفاد من نص المادة (٣٦ / ١) من قانون تنظـــيم المـــدن والقرى والأبنية رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٦ أنه لا يجوز للمتضرر من قرار رفض الترخيص أن يطعـــن بـــالقرار بـــدعوى الإلغاء في محكمة العدل العليا قبل أن يتظلم منه إلى اللجنة اللوائية، بدليل أن محكمة العدل العليا تعتبر مسلوبة الـــصلاحية للنظر في دعوى الإلغاء فيما إذا جاء قرار اللجنة اللوائية مؤيداً لقرار الرفض الصادر عن اللجنة المحلية ".

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨ / ٧٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الرابع، الـــسنة ١٩٧٦، ص ١٢١٤.

سلوكه طريق التقاضي، لكي يفسح المجال أمام الإدارة من إعادة النظر في قرارها. [١]

ونظراً للأهمية السابقة للتظلم الوجوبي فقد عالج المشرع المصري التظلم الوجوبي، حيث نصت المادة (١٢ / ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على ما يلي " لا تقبل الطلبات الآتية:

ب- الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة ".

وتنحصر الحالات اللاتي وردت في المادة العاشرة والمشار إليها في المادة (١٢) الأنفة الذكر، في البنود الثلاثة الآتي بيانها:

البند الثالث: الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات.

البند الرابع: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي.

---

(١) انظر: حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٨٢)، الصادر بتاريخ ٣٠ / ٣ / ١٩٩١، السنة ٣٢ قضائية عليا. والذي حدد الغاية من التظلم الإداري بقولها " إن غاية التظلم الإداري هو إفصاح المتظلم عن أنه يتمسك بحقه ويطالب باقتضائه، ولذلك فهو وسيلة طعن واعتراض لدى السلطة الإدارية والسلطات الرئاسية في القرار الإداري، قد تجديه في الحصول على الحق أو المركز القانوني الذي يطالب به دون أن يتكبد عناء المنازعة القضائية ".

البند التاسع: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

ومن خلال دراستنا لهذه المادة والبنود التي تضمنتها نستخلص أن موضــوع التظلم الإداري الوجوبي جاء حصراً بالشؤون الوظيفية للموظفين العموميين والتـــي تتعلق بالقرارات الإدارية من حيث التعيين أو الترقية أو بمــنح العــلاوات، وهــو مقصور على قرارات تمس حياتهم الوظيفية مــن حيــث الإحالــة إلــى المعــاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي، والقرارات النهائية الــصادرة عــن السلطات التأديبية، حيث جاءت هذه الحالات محددة تحديداً يصعب القيــاس عليهــا أو التوسع في تفسيرها، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المــصرية، عنــدما قضت بأن حالة التظلم الوجوبي لا تنطبق على القرارات الإدارية المتعلقــة بنــدب ونقل العاملين والقرارات الصادرة بالموافقة على الإعــارة أو الحرمــان منهــا. (١) وكذلك على القرارات الصادرة بإنهاء الخدمة للانقطاع عن العمل. (٢)

ويتضح أيضاً بعدم النظر بطلبات الموظفين العموميين بالطعن في القــرارات التأديبية والصادرة ضدّهم من قبل الهيئة الإدارية، سواء التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها، ما لم يتم انتظار الميعاد المقرر للبت فيه. (٣)

وبعد أن بين المشرع المــصري أحكــام الــتظلم الوجــوبي فــي المــادتين (١٠، ١٢ / ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقــم (٤٧) لــسنة ١٩٧٢،

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٥٢١)، الــصادر بتــاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٩٢. الــسنة ٢٧ قضائية عليا، مشار إليه: فودة، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٨، ص ١٨٠.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٥٠٨)، الصادر بتاريخ ٢٣ / ١ / ١٩٩٢، السنة ٣٤ قضائية عليا. مشار إليه: فودة، رأفت، المرجع السابق، ص ١٨١.

(٣) انظر: المادة (١٠)، البند التاسع، من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

حيث عمل على تنظيم إجراءات التظلم الوجوبي وطريقة الفصل فيه بموجب نـص لائحي خاص، أشار إليه في مضمون المادة (١٢ / ب) من القانون المشار إليـه، حيث نظم قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣، الـصادر بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣ هذه الإجراءات وطريقة الفصل فيه، وهذا ما سوف نتناوله في موضع لاحق من هذه الدراسة.

وبناءً عليه فإن اشتراط المشرع في مصر على سلوك طريق التظلم الوجـوبي من تلك القرارات قبل اللجوء للقضاء طلباً لإلغائها يجد مبرره في الرغبة منه فـي محاولة إيجاد حلول ودية لتسوية المنازعات التي تنشأ بين الإدارة وموظفيها، قبـل اللجوء للقضاء، لما تؤدي إليه الخصومة القضائية من إشاعة مناخ من التوتر فـي العلاقة بين الموظف والإدارة الأمر الذي ينعكس سلباً على أدائه الوظيفي. [١]

ونظراً لأهمية التظلم الوجوبي أعتبرت المحكمة الإدارية العليا المـصرية أن طلب المساعدة القضائية المقدم إلى المحكمة المختصة للإعفاء من رسوم الـدعوى يقوم مقام التظلم الوجوبي، بل ويغني عن هذا التظلم. [٢]

وقضت بهذا الاتجاه أيضاً بقولها "... طلب الإعفاء يعلن إلى الجهة الإداريـة المختصة ببحثه، وبذلك ينفتح أمامها الباب لسحب القرار، إن رأت أن طالب الإعفاء على حق، وهي ذات الحكمة التي انبنى عليها استلزام التظلم الوجوبي ". [٣]

---

(١) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العـام، الجـزء الرابـع، ضمانات تأديب الموظف العام، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٢) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثـاني ـــ شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٢٩٠)، الصادر بتاريخ ٢ / ٧ / ١٩٩٤، السنة ٣٨ قضائية عليا.

رابعاً: العيوب التي ترد على التظلم الوجوبي:

بعد أن تناول الباحث أهمية التظلم الوجوبي وموقف المشرع والقضاء الإداري من التظلم الوجوبي، إلا أن التظلم الوجوبي تعرض لبعض من الانتقادات، منها:

عدم معقولية وجدية وغرابة الهدف الأساسي من التظلم الوجوبي، والمتمثل أساساً في إعطاء الرئيس الإداري فرصة إعادة النظر فيما سبق أن أصدره، وعساه أن يعدل عما قد سبق أن أصدره من قرارات. (١)

حيث أن إعطاء الرئيس الإداري فرصة إعادة النظر فيما سبق أن أصدره من قرارات يضعف من جدواه وأهميته العملية، وذلك لعدم خروج الأمر عن ثلاث حالات وهي: (٢)

١ ــ استجابة الرئيس الإداري للتظلم الإداري، بقبوله شكلاً وموضوعاً، يُعد ذلك تسليماً منه بالخطأ الذي وقع منه في توقيعه للجزاء السابق، وهذا النهج يُعد أمراً غير قانوني أصلاً، وإنما يرجع إلى اعتبارات العفو ويضع المتظلم في موضع الإذلال، بل وقد يجعل الرئيس الإداري الشخص الذي يمنح وليس غير ذلك.

٢ ــ مقابلة الرئيس الإداري مصدر القرار، للتظلم الوجوبي أحياناً بنوع من المكابرة والإصرار على عدم الرجوع في قراره، يُعد أيضاً أمراً من الأمور غير القانونية.

٣ ــ التظلم الوجوبي يجعل الرئيس الإداري مصدر القرار، حكماً وخصماً وجهة استئنافية في وقت واحد، وهذا أمر يتنافى مع أصول التظلم القانوني من عدم

---

(١) شاهين، مغاوري، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعلية والضمان، مرجع سابق، ص ٦٩٥ وما بعدها.

(٢) عبد السلام، عبد العظيم، مرجع سابق، ص ٥٩٣.

جواز نظر موضوع معين أمام درجة واحدة من درجات التقاضي لمرتين، ومن ثم فإنه من الأجدر أن يكون التظلم لمن يعلو مصدر القرار على أقل تقدير.

ويرى الباحث إن التظلم الوجوبي أمرٌ لا بد منه على كافة المستويات الشخصية أو القضائية أو الإدارية، فهو يقلل من فرص اللجوء إلى سلوك طريق التقاضي من حيث إتاحة الفرصة لجهة الإدارة وصاحب الشأن لإنهاء المنازعة الإدارية في مراحلها الأولى، دون السير في إجراءات التقاضي الطويلة، ويهدف إلى التقليل من النفقات، ويساعد في التقليل من أعداد الدعاوى المرفوعة أمام القضاء.

أما جعل الرئيس الإداري حكماً وخصماً وجهة استئنافية في وقت واحد، فأن الباحث يرى ومن خلال الواقع العملي أن التظلم الإداري سواء قدم لمصدره (تظلم ولائي) أو لرئيس مصدره (تظلم رئاسي)، فإنه يخضع لرقابة قانونية تراقب مشروعية هذه الإجراءات من قبل أصحاب الاختصاص في هذا المجال.

وبناءً على ما تقدم يمكن استخلاص النقاط التالية من ما ذكر سابقاً:

أولاً: أن التظلم الإداري هو اعتراض يقدم من قبل صاحب الشأن أو المصلحة على قرار صادر بحقه، يبدي فيه المستدعي أن القرار مشوب بأحدى العيوب التي تمس القرار الإداري، ويقدم الاعتراض إلى مصدر القرار أو السلطة الرئاسية لها، مطالباً إعادة النظر في القرار قبل اللجوء للقضاء.

ثانياً: أن المشرع المصري نظم التظلم الإداري الوجوبي، وبين حالاته وسوف نتناول أحكامه وإجراءاته، والتي نظمت بموجب نص لائحي خاص، يتمثل في قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ وذلك بالنص عليها في ست مواد قانونية، في موضع لاحق من هذه الدراسة.

ثالثاً: إن المشرع الأردني لم ينص صراحةً على أحكام التظلم الإداري الوجوبي وأيضاً الجوازي في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، حيث لم يقم بتحديد تلك القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق قبل رفع دعوى أمام القضاء الإداري.

رابعاً: جاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، مبيناً إجراءات التظلم الإداري وبشكل عام من خلال النص عليها في المادة (١٦٢) فقرة (أ) بالقول " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".

خامساً: جاء نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، مبيناً حالات تقديم التظلم الإداري وذلك بالنص في المادة (١٦٢) فقرة (ب) حيث نصت هذه الفقرة على " يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي في أي من الحالات التالية:

١ ــ وجود أي مسألة أو مخالفة للقوانين والأنظمة والتعليمات إذا كانت تتعلق بطبيعة العمل في الدائرة أو لها علاقة بالموظف المتظلم وشؤونه والقرارات المتخذة بحقه.

٢ ــ صدور أي تصرف أو مخالفة من شأنه الإخلال بأخلاقيات الوظيفة العامة، أو الإخلال بمبادئ العدالة والنزاهة.

٣ ــ التعرض إلى أي ضغط أو إكراه أو طلب غير مشروع من أي موظف سواء كان رئيساً أو زميلاً أو مرؤوساً للتصرف بشكل غير قانوني أو القيام أو الامتناع عن القيام بإجراء معين من شأنه أن يشكل انتهاكاً لواجبات الموظف المتعلقة بالنزاهة والسرية ".

سادساً: لا يجوز الطعن في الجزاء التأديبي أمام القضاء الإداري المصري ما لـم يتظلم صاحب الشأن إدارياً، باعتباره شرطاً من شروط دعـوى الإلغـاء وإلا ردت الدعوى شكلاً، حتى وأن رفعت الدعوى خلال الميعاد القانوني، في حين أن المشرع الأردني لم يعالج موضوع التظلم الإداري الوجوبي وخاصةً فيما يتعلـق بـالجزاء التأديبي موضوع دراستنا، سواء في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، أو في نظام الخدمة المدنية الحالي.

سابعاً: أن المشرع الأردني لم يضع معياراً واضحاً للتمييـز بـين أنـواع الـتظلم الإداري، وذلك بالنص الصريح على القرارات التي تستوجب التظلم الإداري قبـل إقامة دعوى الإلغاء سواء بالنص عليها في قانون محكمة العدل العليا الأردنية أو في نظام الخدمة المدنية. وحيث أن المشكلة تكمن عنـدما يكتنـف القاعـدة القانونيـة الغموض واللبس، وعدم وضوح التعبير فيها عن حقيقة التظلم الإداري هل هو تظلم جوازي أو تظلم وجوبي، ففي هذه الحالة تبقى الإشكالية في التفسير متروكة لاجتهاد القضاء الإداري، باعتباره الجهة المختصة باكتشاف إرادة المشرع في هذا الجانب.[1] وأن هذا الإجتهاد معرض للصواب والخطأ، مما يجعل الأمر لا يتسم بالـسهولة، وعليه فعلى المشرع الأردني ضرورة الإسراع في تنظيم التظلم الإداري وخاصـةً تحديد أنواعه وبالنص الصريح حفاظاً على حقوق الأفراد والمحافظة على اسـتقرار المعاملات الإدارية والمراكز القانونية القائمة.

(١) شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق، ص ١٤.

الفصل الثاني

قواعد وشروط التظلم الإداري

يعتبر التظلم الإداري من الضمانات اللاحقة والهامة التي أوجدها المشرع للموظف العام، وذلك للتخلص من الجزاء التأديبي الذي أوقع عليه من قبل السلطة التأديبية المختصة، مطالباً هذه السلطة بإعادة النظر في القرار الذي أصدرته، وذلك اما بإلغائه أو تعديله، أو باستبداله بغيره.

ولقد استقر الفقه والقضاء الإداري على توفر شروط تحكم التظلم الإداري حتى ينتج أثره القانوني، وتعتبر هذه الشروط ضرورية لصحته ولا يصح التظلم الإداري بدونها، إذا توافرت فيه صح التظلم، لذا سوف نقتصر دراستنا على هذهِ الشروط والمتعلقة بالتظلم الإداري بنوعية الجوازي والوجوبي وما يتعلق بها من شروط شكلية وموضوعية في الدول محل الدراسة. مبتدأً بوسائل العلم بالجزاء التأديبي وبدء ميعاد التظلم الإداري وذلك من خلال المباحث الآتية:

المبحث الأول: وسائل العلم بالجزاء التأديبي وبدء ميعاد التظلم الإداري.

المبحث الثاني: الشروط الشكلية للتظلم الإداري.

المبحث الثالث: الشروط الموضوعية للتظلم الإداري.

المبحث الرابع: الآثار القانونية للتظلم الإداري.

المبحث الأول

وسائل العلم بالجزاء التأديبي وبدء ميعاد التظلم الإداري

تصدر الإدارة وهي في معرض ممارستها لصلاحيتها في إيقاع العقوبات التأديبية جزاءات تأديبية بحق الموظف العام، ونظراً لما تحدثه هذه القرارات من آثار على المراكز القانونية للأشخاص الذين تناولتهم، كان لا بد لها من أعلامهم بها، للوقوف على تحديد مدى تأثير مراكزهم منها، فيبادروا إلى التظلم منها.

إن من حق الأفراد أن يطلعوا على قرارات الإدارة فلا تظل في طي الكتمان مدة طويلة، فلا بد للإدارة من أن تعلنها وتعلم ذوي الشأن بها حتى يتمكنوا من القبول بها إذا كانت في صالحهم أو الطعن بها إذا مسهم الضرُّ منها.

ويُقصد ببدء ميعاد التظلم الإداري " الوقت الذي يبدأ به حساب المدة التي يجب أن يقدم المتظلم تظلمه خلالها، وبمعنى آخر الوقت الذي يبدأ به العد التنازلي والذي إذا استمر إلى نهاية مدة التظلم امتنع بعدها تقديم التظلم تحت طائلة عدم القبول ". (١)

واستكمالاً لذلك سوف نعرض في هذا المبحث الوسائل التي تلجأ إليها الإدارة لتعلم الأفراد بالجزاءات التأديبية التي تصدر عنها، وذلك من خلال مطالب ثلاثة، وهي:

المطلب الأول: النشر.

المطلب الثاني: التبليغ (الإعلان).

المطلب الثالث: العلم اليقيني.

---

(١) حتاملة، سليم سلامة، محاضرات غير مطبوعة ألقيت على طلبة كلية الحقوق، السنة الرابعة، في جامعة جرش الأهلية، جرش، الأردن، للعام ٢٠٠٩، ص ٥٧.

المطلب الأول

النشر

يُعرف النشر بأنه " إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بـــالقرار، بحيث إذا نص القانون على وسيلة معينة للنشر، فيجب أن تتبع تلك الطريقة ". [١]

ويُعرف النشر بأنه " وسيلة للعلم بالقرار الإداري، بشرط أن يكون العلم شاملاً كل عناصر القرار الإداري بطريقة تمكن صاحب الشأن من معرفة حقيقة مركزه القانوني المترتب على هذا القرار ". [٢]

أن النشر المعتبر هو نشر القرار الإداري موضوع الجزاء التأديبي في الجريدة الرسمية، إذا استوجب المشرع هذه الشكلية أن تتبع لعلم صاحب الشأن بالجزاء التأديبي الصادر بحقه، حيث استقرت أحكام محكمة العدل العليا الأردنية على ذلك، ومنها بالقول " استقر الاجتهاد والقضاء على أن المقصود من نشر القرار الإداري الذي يعتبر مبدأ سريان ميعاد الطعن المنصوص عليه في المادة (١٠ / ٣ / ك) من قانون تشكيل المحاكم هو النشر في الجريدة الرسمية، وعليه فلا يعتبر مبدأ سريان ميعاد الطعن إذا تم النشر القرار في الصحف المحلية ". [٣]

---

(١) العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

ــ ويُعرف أيضاً بأنه " نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية لكي يعلم به الجمهور، وأما نشره في الـــصحف أو فـــي الإذاعات أو في النشرات فلا يعتبر نشراً لغايات القانون إذ لا بد من أتباع تلك الشكلية المعينة المتمثلة بنشر القـــرار فـــي الجريدة الرسمية ".

ــ مشار إليه: أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٢٦٨.

ــ ويُعرف أيضاً بأنه " إتباع الإدارة شكليات معينة لكي يعلم الجمهور بالقرار ".

ــ مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٧١.

(٢) رسلان، أنور أحمد، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩، ص ٤٩٢.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣٩ / ٨٥)، مجلة نقابة المحـــامين الأردنيـــين، العـــدد الثـــاني، السنة ١٩٨٧، ص ٢٤٥.

ــ وعرفت محكمة العدل العليا الأردنية النشر بقولها " إن المقصود من نشر القرار الإداري هو نشره في الجريدة الرسمية وليس نشره في الجرائد المحلية أو إذاعته من محطة الإذاعة الحكومية ". => => => => => => =>

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية أنه متى تم النشر، أو الإعلان على الوجه المشار إليه، فأنه يقوم قرينة قاطعة على العلم، ومن ثم فلا يجوز إثبات عكسها. (١)

من هنا فأن نشر القرار الإداري يهدف إلى إطلاع وإعلام الجمهور بالقرار الإداري. فالنشر لا ينشئ مركزاً قانونياً للأفراد، بل يقتصر أثره على إعلام الجمهور بالقرار المنشور للاحتجاج به من قبلهم. لهذا يسمح النشر بتحديد تاريخ نفاذ القرار بحق الأفراد، ويؤدي تخلف النشر إلى تجريد القرار من آثاره القانونية... وينبني على ذلك أن المقصود بالنشر هو النشر في الجريدة الرسمية، ما لم ينص القانون صراحةً على وسيلة أخرى للنشر. (٢)

وفي هذا الاتجاه قضت محكمة العدل العليا الأردنية من حيث نشر التعليمات الإدارية بإعتبارها قرارات تنظيمية عامة بالقول " نجد أن التعليمات المشكو منها قد صدرت عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٨ / ٢ / ١٩٩٥، وتم نشرها في عدد الجريدة الرسمية رقم (٤٠٤٦) تاريخ ١ / ٦ / ١٩٩٥، وبما أن الدعوى بمواجهة المستدعي ضدّه الأول مقدمة بتاريخ ٢٧ / ١٠ / ١٩٩٦ وحيث ان النشر في الجريدة الرسمية يعتبر بمثابة تبليغ للكافة لهذا فإن الدفع يكون وارداً وتكون الدعوى مقدمة بعد انقضاء المدة المقررة في القانون... ". (٣)

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٠٧ / ٦٤)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الثامن، السنة ٤٣، ص ١٠٥٦.

ويفهم من ذلك، انه متى تم النص على تحديد وسيلة معينة يتم من خلالها النشر فيتوجب على الإدارة إتباعها ولا يغني عنها النشر في الصحف المحلية أو الإذاعة أو أي وسيلة أخرى، لعدم اعتبار ذلك دليلاً على العلم بالقرار.

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٩٥٦) والحكم في الدعوى رقم (٩٥٨)، الصادر بتاريخ ١٤ / ٤ / ١٩٦٢ السنة ٥، والمنشور في مجموعة أحكام هذه المحكمة في السنة العاشرة، صفحة رقم ٦٠٦، بند رقم ١٨٨.

(٢) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٤٣٧ ــ ٤٣٨.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣٥٣ / ٩٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١١)، الصادر بتاريخ ٢٨ /٥ / ١٩٩٧، السنة ١٩٩٧، ص ٤١٥٧.

وإذا نص قانون خاص على وجوب تبليغ ذوي الشأن، فلا يقوم مقام التبليغ الشخصي نشر إعلان القرار بالجريدة الرسمية، لأن القانون الخاص يقيّد القانون العام. (١)

ويمكن أن يكون النشر عن طريق النشرات المصلحية حيث صدر قرار مجلس الوزراء المصري بتاريخ ٣٠ / ٣ / ١٩٥٥ والقاضي بتنظيم إصدار النشرات المصلحية ومنها المواد: (٢)

ــ **المادة الأولى:** من هذا القرار تنص على أن " تتولى الوزارات وكذلك المصالح التي يصدر بتعيينها قرار من الوزير المختص، إصدار نشرات مصلحية في فترات دورية ".

ــ **المادة الثانية:** تنص على أن " تتضمن النشرات المشار إليها، نصوص القرارات الصادرة في شؤون الموظفين وغير ذلك من القرارات الإدارية والتعليمات التي ترى الوزارة أو المصلحة نشرها ".

ــ **المادة الثالثة:** تنص على أن " تتولى الوزارة أو المصلحة، إذاعة النشرات الخاصة بها، بكافة الوسائل التي تعينها ".

---

(١) نده، حنا إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣٠٠ ــ ٣٠١.

ــ ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " يجب نشر إعلان إيداع مخطط التنظيم التفصيلي للاعتراض في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين محليتين. ويجب تبليغ هذا الإعلان إلى أصحاب الأراضي المشمولة بالمشروع. وان إجراءات النشر هذه هي من الإجراءات الجوهرية التي يترتب عليها البطلان. ولا يكفي لغايات إطلاع ذوي الشأن على إعلان الإيداع نشره في الجريدة الرسمية فقط دون نشره في جريدتين محليتين ولا تبليغ ذوي الشأن ".

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٩ / ٦٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٦، ص ٧١.

(٢) مشار إليها: البنداري، عبد الوهاب، طرق الطعن في العقوبات التأديبية، إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة، والقطاع العام، وذوي الكادرات الخاصة، (دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث التشريعات، وآراء الفقه وأحكام القضاء وفتاوى مجلس الدولة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر، ص ٤٣.

ومن هنا فإن نشر الجزاء التأديبي في النشرات التي تصدرها المصالح العامة يكون بمثابة علم صاحب الشأن به ويتحدد الميعاد القانوني لرفع دعوى الإلغاء. (١)

أن المشرع الأردني عالج موضوع النشر بشكل عام ومنه فيما يتعلق بالجزاء التأديبي باعتباره قراراً إدارياً، حيث اعتبر رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا الأردنية من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة (٢)، واعتبر تقديم طلب التظلم إلى الدائرة من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم. (٣)

المطلب الثاني

التبليغ (الإعلان)

التبليغ أو الإعلان وهي الطريقة التي تنقل بها الإدارة القرار إلى علم فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور. والأصل أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة لكي تبلغ الفرد أو الأفراد بالقرار. (٤)

---

(١) نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن ".

ـ ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بهذا الخصوص أنه " إذا قامت الوزارة بنشر القرار، وذلك بتعليق صورة منه في لوحة الإعلانات المعدة لذلك في كل أقسام الوزارة وفروعها وذلك فيما عدا قسماً واحداً يشغل مبنى مستقلاً، أي لم تنشر القرار المذكور في هذا القسم، فلا ينتج النشر أثره بالنسبة لموظفي القسم المذكور ".

ـ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٤٢٨)، الصادر بتاريخ ٢٠ / ١١ / ١٩٦٥، السنة ٩، والمنشور في مجموعة أحكام هذه المحكمة في السنة التاسعة.

(٢) وكذلك ما نصت عليه المادة (١٢ / أ) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على " مع مراعاة الفقرتين (ب، ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة بإستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ".

(٣) انظر: المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٤) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٧٤.

ويُعرف التبليغ أو الإعلان بأنه إشعار ذوي الشأن بصدور القرار الإداري، أو بمحتويات القرار الإداري، والجهة التي أصدرت القرار، ويبلغ شفاهاً [١] أو بالبريد العادي أو المسجل، وعبء إثبات وقوع التبليغ يقع على عاتق الإدارة فإذا عجزت يبقى باب الطعن مفتوحاً. [٢]

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر بالقول " الإعلان هو الطريقة التي تنقل بها جهة الإدارة القرار الإداري إلى فرد بعينه أو أفراد بذواتهم من الجمهور. والأصل هنا أن الإدارة ليست ملزمة بإتباع وسيلة معينة على تبليغ الفرد أو الأفراد بالقرار. على أن عدم خضوع الإعلان لشكليات معينة يجب الا يحرمه من مقومات كل إعلان، فيتعين أن يظهر فيه أسم الجهة الصادر منها سواء أكانت الدولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى، وأن يصدر من الموظف المختص، وأن يوجه إلى ذوي المصلحة شخصياً إذا كانوا كاملي الأهلية، وإلى من ينوب عنهم إذا كانوا ناقصي الأهلية... ". [٣]

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣ / ٥٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الخامس، السنة ٥، ص ٣٢٣.

(٢) نده، حنا إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣٠١ ــ ٣٠٢.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٦٢، (س ٨، ص ١٩٢)، مشار إليه: الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٧٥.

ــ ويتعين لمشروعية التبليغ الفردي أن يتم التبليغ القانوني إلى صاحب الشأن فقط. ويؤدي تبليغ الوكيل القانوني للشخص إلى بدء سريان ميعاد الطعن القضائي، كما يؤدي تبليغ أحد الزوجين إلى بدء سريان ميعاد الطعن القضائي إزاء الطرف الآخر في العلاقة الزوجية، أو تبليغ أحد الأبناء حتى ولو كان قاصراً، شريطة أن يسمح له سنة بتقدير الأمر... فيؤدي ذلك إلى بدء سريان ميعاد الطعن القضائي.

ــ مشار إليه: شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٤٤٠.

ــ انظر: المدد التي حددها كلا المشرعين الأردني والمصري والتي يجب على المستدعي أن يرفع دعواه خلالها:

ــ أشار المشرع الأردني إلى المدة الواجب مراعاتها عند رفع الدعوى أمام القضاء الإداري وفق المادة (١٢ / أ) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على "... تقام الدعوى لدى المحكمة بإستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي أو من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ". => => => => => => => => => => => => => => => =>

أن المشرع الأردني تعامل في نظام الخدمة المدنية الحالي بأن ترك أمر تبليغ القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته لصدوره، ويكون اعتباراً من اليوم الأول الذي يتغيب فيه عن العمل. (١)

وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول "... ومن المسلمات في المجال الإداري في مصر وفي فرنسا، أن عبء إثبات النشر أو الإعلان الذي تبدأ به المدة يقع على عاتق جهة الإدارة. ولئن كان من اليسير عليها إثبات النشر لأن له طرقاً معينة، فإنه من العسير عليها نسبياً إثبات الإعلان لعدم تطلب شكلية معينة في إجراءاته. والقضاء الإداري في مصر وفرنسا يقبل في هذه الخصوصية كل وسيلة تؤدي إلى إثبات حصول الإعلان، فقد يكون ذلك مستمداً من توقيع صاحب المصلحة على أصل القرار أو صورته بالعلم. وأحياناً يكتفي بمحضر التبليغ الذي يحرره الموظف المنوط به إجراء التبليغ. ويجوز قبول إيصال البريد كقرينة يمكن إثبات عكسها إذا ما أرسل التبليغ بكتاب عن طريق البريد ". (٢)

ونظراً لصعوبة إثبات التبليغ لعدم تطلبه شكلية معينة في إجرائه، فأن الباحث يرى أنه من الأسلم بأن يوقع صاحب الشأن على أصل الجزاء التأديبي أو صورة عنه عندما يبلغ به ليتم حساب مدد الطعن، وحفاظاً على حقوقه وحقوق المرفق العام.

ـــ أما المشرع المصري حدد في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية... ".

(١) ولقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني الملغي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢ في المادة (١٦٠ / ب) على أن " يصدر القرار باعتبار الموظف فاقداً لوظيفته بقرار من المرجع المختص بتعيين مثيله في الدرجة والراتب، ويتم تبليغه للموظف بالنشر في إحدى الصحف المحلية لمرة واحدة، ويعتبر القرار نافذ المفعول اعتباراً من اليوم الأول الذي يتغيب الموظف فيه عن عمله ".

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٥٨٨)، الصادر بتاريخ ٨ / ١٢ / ١٩٦٢، السنة السابعة قضائية، والمنشور في مجموعة أحكام هذه المحكمة في السنة العاشرة، ص ٦١٠.

المطلب الثالث

العلم اليقيني

يُعرف العلم اليقيني بأنه " علم صاحب الشأن علمـــاً يقينيـــاً بـــالقرار الإداري، ويشترط أن يكون العلم يقينياً وليس ظنياً أو افتراضياً ". (١)

ويعتبر العلم اليقيني بالقرار الإداري وسيلة احتياطية تقوم مقام النشر أو التبليغ فيما يتعلق ببدء ميعاد الطعن القضائي، حيث أن الأصل هو النشر أو التبليغ (الإعلان) وهما الوسيلتان للعلم بالقرار الإداري، فإذا تحقق العلم بغيرهما، قام هذا مقامهما. (٢)

وقد أكدت محكمة العدل العليا الأردنية مفهوم العلم اليقيني بالقول " أن العلم اليقيني الذي يقوم مقام التبليغ هو علم صاحب الشأن بفحوى القرار وأسبابه، وأن علم الوكيل بالقرار لا يشكل علماً يقينياً بالقرار بالنسبة للموكل إذ إن علم الموكل في مثل هذه الحالة هو علم افتراضي، ومن المقرر أن العلم اليقين الذي يقوم مقام التبليغ يجب أن يكون حقيقياً ولا ظنياً ولا افتراضياً ". (٣)

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "... إن قضاء هذه المحكمة استقر على أن العلم اليقيني يقوم مقام النشر، إلا أنه قيد ذلك بأن يكون هذا العلم يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً، وأن يكون شاملاً لجميع العناصر التي يمكن

---

(١) رسلان، أنور أحمد، مرجع سابق، ص ٤٩٦.

(٢) كشاكش، كريم، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في أبحـــاث اليرمـــوك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (٢٢)، العدد الثالث، أيلول، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، الـــسنة ٢٠٠٦، ص ٦٤٢.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٢١ / ٨٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١١، ١٢)، السنة ١٩٨٩، ص ٢٣٢٩.

ـ انظر: حكم محكمـــة العـــدل العليـــا الأردنيـــة، قـــرار رقـــم (١٨ / ٧٣)، مجلـــة نقابـــة المحـــامين الأردنيـــين، العددان (١١، ١٢)، السنة ١٩٧٣، ص ١٥٠٨، والذي تضمن نفس المعنى " إن العلم اليقيني بالمعنى الذي استقر عليـــه الفقه والقضاء الإداريان هو العلم الحقيقي بفحوى القرار وأسبابه، فإذا انصب العلم فقط على رقم القـــرار المطعـــون بـــه وتاريخ صدوره، فإن هذا العلم لا يشكلُ علماً يقينياً بالمعنى المتقدم ذكره ولا يبدأ سريان الميعاد من تاريخ هذا العلم... ".

لصحاب الشأن على أساسها أن يتبين مركزه القانوني بالنسبة للقرار... ولا يجري الميعاد في حقه إلا من اليوم الذي يثبت منه قيام العلم الشامل... ". (١)

وفي حكم آخر قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها "... وحيث أن العلم اليقيني يسدُّ مسدَّ التبليغ... ". (٢)

ويجب أن يكون العلم بالجزاء التأديبي حتى يمكن الاحتجاج به، علماً يقينياً لا لبس فيه ولا غموض، بحيث يعلم صاحب الشأن بكافة عناصر الجزاء الصادر بحقه والجهة التي أصدرته وتاريخ إصداره شأنه في ذلك شأن النشر أو التبليغ، وإلا يظل باب الطعن فيه مفتوحاً ما دام لم ينشر أو يبلغ.

ويجوز إثبات العلم اليقيني بكافة طرق الإثبات، وذلك من خلال اعتراف المتظلم بعمله بالجزاء التأديبي أو من خلال القرائن أو بالبينة الشخصية مثل الاستدعاءات المقدمة من قبل الشخص المتظلم إلى الإدارة، أو قيام الشخص بتنفيذ القرار الإداري.

وقد قضت محكمة العدل العليا الأردنية بقولها " إن القرارات الإدارية لا تنفذ في مواجهة الأفراد إلا إذا علموا بها بإحدى الطرق المقررة قانوناً وهي النشر أو التبليغ أو العلم اليقيني... أنه في حالة ما إذا صدر قرار إداري من إحدى اللجان الإدارية وتنفذ هذا القرار مادياً ولم يطعن به من قبل صاحب الحق واكتفى بتقديم

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٦٥٩)، مجموعة الخمسة عشر عاماً، الجزء الأول، مبدأ رقم ٨٥، ص ٥٠٦. مشار إليه: الغويري، أحمد عودة، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣٣ / ٩٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (٥، ٦)، السنة ٢٠٠٠، صفحة ١٥٤٧.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٠٦ / ٩٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد (١١)، السنة ١٩٩٧، صفحة ٤٢٣٩.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨٩ / ٧٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الخامس، السنة ١٩٨٠ صفحة ٦١١.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السابع، لسنة ١٩٧٨، صفحة ٨٢٤.

تظلماته إلى تلك اللجنة أو المرجع الأعلى لها، فإن هذه التظلمات تفيد بأن صاحب هذا الحق قد علم آنذاك بفحوى القرار السابق وهذا العلم يوم مقام التبليغ ". (١)

وتمثل الحالات التي يقدم فيها المستدعون تظلمات إلى الإدارة أو التماسات يطلبون إعادة النظر بقراراتها عاملاً مهماً، مما يعتبر أن هؤلاء قد علموا بها علماً يقينياً موجباً لبدء حساب ميعاد الطعن. (٢)

أن عبء الإثبات يقع على عاتق الإدارة وفق القاعدة الأصولية في الإثبات (البينة على من أدعى) ومن الممكن إثبات صحة ادعاء الإدارة بجميع طرق الإثبات، ومن هذه الطرق، علم صاحب الشأن بفحوى القرار وأسبابه، والمكاتبات والخطابات بين الإدارة والأفراد، وتنفيذ القرار الإداري، والبيانات الخطية، والشهادة. (٣)

وخلاصة القول إن إثبات العلم اليقيني أمر أساسي لا يسوغ للمحكمة أو للجهة المختصة بفحص التظلم الإداري اعتماده إذا لم يرد الدليل القاطع على حصوله، فضلاً عن النتائج الخطيرة التي تؤثر على سير القضية أو دراسة التظلم أمامها، وعليه يعتمد قبول الدعوى (التظلم) أو ردها شكلاً قبل الدخول بدراسة موضوعها. (٤)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٠ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد السادس، السنة ١٩٧٩، صفحة ٨٣٩.

(٢) أبو العثم، فهد عبد الكريم، مرجع سابق، ص ٢٧٣.

(٣) لمزيد من التفصيل، انظر: كشاكش، كريم، مرجع سابق، ص ٦٤٤ ــ ٦٤٦.

(٤) المرجع السابق، ص ٦٤٦.

المبحث الثاني

الشروط الشكلية للتظلم الإداري

تُعرف الشروط الشكلية بأنها المظهر الخارجي الذي يتم إفراغ العمل الإداري فيه. [1]وسوف يقوم الباحث بدراسة هذه الشروط التي استلزمها المشرع في حـــال تقديم التظلم الإداري في أربعة مطالب رئيسية، وعلى النحو الآتي:

المطلب الأول: شروط القرار الإداري القابل للتظلم.

المطلب الثاني: شرط المصلحة في التظلم الإداري.

المطلب الثالث: تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة.

المطلب الرابع: الالتزام بالمواعيد المقررة.

المطلب الأول

شروط القرار الإداري القابل للتظلم

أن الجزاء التأديبي لا يخرج عن كونه قراراً إدارياً، فهو يـــصدر مـــن جهـــة إدارية بناءً على سلطتها العامة، وينشئ في حق الموظف مركزاً قانونياً معيناً هـــو العقوبة التأديبية لسبب يبررها هو المخالفة الإدارية التي يرتكبها الموظف، ولغايـــة من الصالح العام، هو حُسن سير العمل. [2] حيث عُرف القرار الإداري بأنه " عمل قانوني نهائي صادر بالإرادة المنفردة والملزمة لجهة الإدارة العامة الوطنية، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وفي الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء

---

(١) الديداموني، مصطفى أحمد، مرجع سابق، ص ٩ وما بعدها.

(٢) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨٦ ــ ٧٨٧.

أو تعديل أو إلغاء حق أو التزام قانوني معين، متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانونـاً وابتغاء المصلحة العامة. (١)

وبناءً على ما تقدم فإنه يشترط في القرار (الجزاء) التأديبي القابـل للـتظلم الشروط الآتية:

الفرع الأول

أن ينصب موضوع التظلم على قرار إداري نهائي قابل للتظلم إدارياً

أن الأفعال الصادرة من الإدارة تصدر أما بصورة أعمال أو تصرفات قانونية، وعليه فإن القرار الإداري هو نوع من التصرفات القانونية، الأمر الذي تستبعد معه الأعمال المادية من نطاق القرارات الإدارية. ولأن القرار الإداري تصرف قانوني، فهو تعبير عن إرادة الإدارة العامة بقـصد إحـداث أو أنـشاء أو تعـديل مركـز قانوني. (٢)

ويجب أن يصدر القرار الإداري بصفة نهائية مـن حيـث اسـتكماله لكافـة إجراءات إصداره القانونية ــ الشكلية والموضوعية ــ وألا يتوقف صـدوره علـى

---

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٣٧.

ــ وعرفت محكمة العدل العليا الأردنية القرار الإداري بأنه " إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بمـا لهـا مـن سـلطة بمقتضى القوانين والأنظمة وذلك بقصد أحداث أو تعديل مركز قانوني متى كان ذلك ممكناً أو جائزاً قانوناً ".

ــ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٨٥ / ٨٧)، مجلـة نقابـة المحـامين الأردنيـين، العـدد التاسـع، السنة ١٩٨٩، ص ١٦٢٥.

(٢) مساعدة، أكرم عارف، القرار الإداري، (دراسة تحليليـة مقارنـة بـين مـصر والأردن)، بـدون دار نـشر، السنة ١٩٩٢، ص ٢١.

تصديق أو اعتماد من أي سلطة إدارية أخرى بحيث يرتب آثاره القانونية مباشـــرة بمجرد صدوره عن الجهة الإدارية المختصة. [١]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في اعتبار العبرة في نهاية القـــرار الإداري بالقول " صدوره من سلطة إدارية تملك حق إصـــداره، دون حاجـــة إلـــى تصديق سلطة إدارية أعلى، وأن يكون من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، أي أن يكون القرار المطعون فيه، من شأنه أن يولد آثاراً قانونية بذاته ". [٢]

أن التظلم الإداري يجب أن يكون لاحقاً لصدور القرار المتظلم منه، فإن التظلم يجب أن يكون ضدّ قرار إداري صدر ونفذ وأصبح نهائياً حتى يتمكن المتظلم مـــن المطالبة بإلغاء هذا الجزاء الصادر بحقه من حيث إعادة النظر بالقرار الصادر من قبل من أصدره أو من قبل السلطة الرئاسية لها. وبناءً على ذلـــك قـــضت محكمـــة القضاء الإداري في مصر بأنه " يجب أن يكون التظلم في ميعاد لاحـــق لـــصدور القرار المتظلم منه، فالتظلم يكون من القرارات الإدارية النهائية وهي التي يجـــوز المطالبة بإلغائها وذلك حتى تستطيع السلطة التي أصدرته أو الـــسلطات الرئاســـية إعادة النظر في قرار صدر بالفعل يكون قد تبينت معالمه وتحددت أوضاعه وذلـــك بسحبه أو تعديله حسب مقتضيات الأحـــوال علـــى ضـــوء مـــا ورد فـــي الـــتظلم المقدم ". [٣]

---

(١) البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابـــة علـــى أعمـــال الإدارة، (دراســـة مقارنـــة)، مجلة الإدارة العامة، السعودية، العدد (٦٠)، السنة ١٩٨٨، ص ٢٠٢.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٦١ / ٩٦)، مجلة نقابة المحـــامين الأردنيـــين، العـــدد الثـــاني، السنة ١٩٩٧، ص ٥٠٠.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٤٧٩)، الصادر بتاريخ ٢٥ / ٤ / ١٩٥١، السنة ٣ قضائية عليا.

ولا تعتبر قرارات إدارية الأعمال التحضيرية التي تسبق صدور القـــرار، لأن المنطق لا يجيّز للإدارة إعادة النظر في قرارها الذي لا يزال تحت نظرها ومحـــل دراستها.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال بالقول " إن القـــرار الذي يخطع للطعن أمام محكمة العدل العليا هو القرار الصادر من جهة إدارية مـــن شأنه أن يحدث بذاته أثراً قانونياً دون حاجة إلى تصديق من سلطة أعلى، أما إذا كان القرار لا يحدث هذا الأثر إلا بصدور قرار من سلطة أعلى فهو قـــرار تمهيـــدي لا يخضع للطعن... ". (١)

ومع ذلك فإن محكمة القضاء الإداري المصرية أعتدت بتظلم مقدم من موظف ضدّ قرار فصله من الخدمة رغم أن هذا القرار لم يصدر بعـــد، حيـــث تقـــدم بـــه الموظف بعد علمه علماً يقيناً بعزم الإدارة على إبعاده عن العمـــل بالفـــصل مـــن الخدمة. (٢)

وقد فصلت محكمة القضاء الإداري المصرية في مفهوم القرار النهائي في حكم لها بالقول " أن التظلم ... يكون من القرارات الإدارية النهائية وهي التـــي يجـــوز المطالبة بإلغائها. فإن نهائية القرارات الإدارية النهائية هي مناط اختصاص القضاء الإداري، ولا يؤثر في كون القرار نهائياً ويجوز المطالبة بإلغائـــه مـــا يـــرد فـــي نصوص بعض القوانين من اعتبار القرارات التي تصدر من الجهة الإدارية قطعية لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، فهذا يعني إنها نهائية فـــي المجـــال الإداري بحيث يستغلق بها مدارج التظلم الإداري، فلا يجوز التعقيب عليها من أيـــة ســـلطة

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٩ / ٨٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العـــددان (٩، ١٠)، السنة ١٩٨٧، ص ١٥٤٤.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ١٩ / ١ / ١٩٧٢. مـــشار إليـــه: خليفـــه، عبـــد العزيـــز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

إدارية أعلـــى، ولكنـــه لا يـــدل علـــى إخراجهـــا مـــن نطـــاق رقابـــة القـــضاء الإداري... ". [١]

ويستفاد مما سبق أن هذه القرارات هي قرارات نهائية تستنفذ ولاية الإدارة بإصدارها وعليه فأن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج لأثره القانوني في قطع ميعاد الطعن.

ومن القرارات التي ستنفذ جهة الإدارة ولايتها بإصداره، القرارات الـــصادرة عن مجالس التأديب، وذلك لعدم وجود سلطة إدارية أعلى للتعقيـــب علـــى القـــرار التأديبي الصادر عنها، حيث نجد الاعتراض على تلك القرارات مجاله الوحيد هـــو الطعن أمام القضاء الإداري.

الفرع الثاني

أن يكون القرار الإداري قابلاً للسحب

استقر الفقه والقضاء الإداري على عدم جواز سحب القرار الإداري المشروع ولو خلال مدة الطعن، وذلك أن سحب القرار الإداري والذي شرع لتمكـــين جهـــة الإدارة من تصحيح خطأ وقعت فيه، ويقتضي ذلك أن يكون القرار المـــراد ســـحبه صدر مخالفاً للقانون، أما إذا صدر القرار الإداري على أسس صـــحيحة ومـــستوفياً لشرائطه القانونية فإنه يمتنع على جهة الإدارة سحبه، لانتفاء العلة التي شرعت من أجلها قواعد السحب، وذلك احتراماً للقرار واستقرار الأوضـــاع الوظيفيـــة تحقيقـــاً للمصلحة العامة. [٢]

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقـــم (١٨٥)، الـــصادر بتـــاريخ ٢٣ / ٦ / ١٩٦٠، الـــسنة ٦ قضائية، ص ٦٥، مشار إليه: الجوهري، عبد العزيز السيد، الطعن الإداري، التظلم الإداري، مجلة المحامـــاة، العـــددان التاسع والعاشر، السنة السابعة والستون، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٨، ص ٤٤.

(٢) العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مـــصر، السنة ٢٠٠٥، ص ٤٣٨.

ولقد استقر الفقه على اعتبار القرار الإداري السليم، ومنها القرارات الإدارية الفردية متى صدرت سليمة وترتب عليها حق شخصي أو مركز قانوني خاص، فأنه لا يمكن المساس بهذه القرارات إلا في الأحوال التي نص عليها القانون. (١)

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول "... أن علة تقديم التظلم الإداري لمصدر القرار هي احتمال تبين خطأ القرار والعدول عنه بسحبه في المدة القانونية... ". (٢)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " لا يجوز للإدارة سحب القرار الإداري المخالف للقانون إلا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفاً للقانون ". (٣)

ويرى الباحث أنه من الجائز قانوناً سحب الجزاء التأديبي الصادر بحق الموظف إذا ثبت عدم مشروعية هذا الجزاء ضمن المدة القانونية للسحب، أما إذا جعلنا الجزاء التأديبي من الممكن سحبة في أي وقت دون التقيد بميعاد، فأننا نفتح الباب على مصراعيه لتدخل المحسوبية والواسطة، وهذا مخالف لمبررات اللجوء للتظلم الإداري المشار إليها في المادة (١٦١ / د) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

وعليه يجوز للإدارة أن تسحب قرارها المعيب حتى تسقط بأثر رجعي ويترتب على هذا السحب للقرار المعيب ــ سواء أكان قراراً تنظيمياً أم فردياً ــ زواله بأثر

---

(١) لمزيد من التفصيل، انظر:

ــ الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٧٠ ــ ٦٠٥.

ــ مساعدة، أكرم عارف، مرجع سابق، ص ٢٥٨ ــ ٢٦٠.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٣٢٤)، الصادر بتاريخ ٢٦ / ٥ / ١٩٥٢، السنة ٦ قضائية، ص ١٨٠.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩ / ٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٧٢، ص ١٢٣.

رجعي يمتد إلى تاريخ صدوره... وأن القرارات المعيبة التي يترتب عليها حقوقٌ مكتسبة لأصحابها، فلا يجوز سحبها إلا خلال المدة القانونية المحددة لإجراء السحب. [١]

وقد يتولى الرئيس الإداري ممارسة رقابته على أفعال وقرارات مرؤوسيه، أي أن يباشر الرئيس الإداري سلطة التعقيب على الجزاءات التأديبية دون حاجه إلى تظلم يقدم إليه من قبل صاحب الشأن. [٢] فيقوم من تلقاء نفسه بسحب القرار الصادر بتوقيع العقوبة التأديبية إذا كان القرار غير مشروع لأسباب قانونية أو لعدم الملاءمة. [٣]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول "... إن القضاء الإداري قد استقر على التفريق بين القرارات الإدارية المختلفة، فبالنسبة للقرار الإداري النهائي أن السلطة التي تملك سحبه هي السلطة التي أصدرته أو السلطة الرئاسية لها... ". [٤]

---

(١) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٣٠٦ ــ ٣٠٧.

(٢) بطيخ، رمضان محمد، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام فقهاً وقضاءً، مرجع سابق، ص ٣٣٠.

(٣) حبيب، يسري لبيب، مرجع سابق، ص ٣٢١ ــ ٣٢٢.

(٤) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٨ / ٥٩)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٥٩، ص ١٠.

الفرع الثالث

أن يكون القرار الإداري مشوباً بعدم المشروعية أو الملاءمة

إن دعوى الإلغاء ترفع أمام القضاء الإداري ضدّ قرار إداري غير مشروع لإنعدام ركن من أركانه. وهذه الأركان هي الشكل والإجراءات والاختصاص والسبب والمحل والغاية، في حين أن التظلم الإداري يجوز ضدّ القرارات الإدارية سواءً لما يشوبها من عيوب تتصل بالمشروعية، أو لمخالفتها اعتبارات الملاءمة فقط مع سلامة جميع عناصره من الناحية القانونية. [١]

وعليه فإن سحب القرار الإداري غير المشروع ليس مجرد رخصة تمارسها الإدارة وفق ما تشاء، بل هو واجب والتزام مفروض عليها احتراماً لمبدأ المشروعية. [٢]

ويضاف إلى ما سبق بأن الإدارة تستطيع أن تعدل الجزاء التأديبي بأن تخفف منه لا أن تشدد فيه، طبقاً لقاعدة لا يضار المتظلم بتظلمه، وتعتبر سلطة الإدارة في التعقيب على الجزاءات التأديبية وتعديلها لا تقتصر على الأسباب التي تتعلق بالمشروعية، بل تستطيع تعديل الجزاء التأديبي لأسباب تتعلق بالملاءمة كأن ترى الجهة الإدارية أن العقوبة الموقعة على الموظف لا تتناسب مع المخالفة التي أرتكبها. [٣]

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " أنه من المقرر أن لا يضار المستأنف باستئنافه، والمعارض بمعارضته، والمتظلم بتظلمه، وهذا أصل من

---

(١) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨٧.

(٢) العنزي، سعد نواف، مرجع سابق، ص ٤٤٢.

(٣) المرجع السابق، ص ٤٤٥.

أصول العدالة، وينبع من طبيعة الأشياء. والخروج على هذا الأصل، يشكل مخالفة جسيمة تصل بالقرار أو الحكم إلى درجة الانعدام ". (١)

الفرع الرابع

شكل التظلم الإداري

أن المشرع الأردني فرض شكلاً معيناً للتظلم الإداري وذلك بالنص الصريح في المادة (١٦٥) فقرة (أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على أن " يقدم طلب التظلم خطياً... ".

وبناءً على ما تقدم فإن التظلم الإداري يقدم بشكله الكتابي من قبل صاحب الشأن أو ممن يخوله قانوناً تقديم هذا التظلم، هذا بخلاف المشرع المصري الذي لم يشترط شكلاً معيناً للتظلم الإداري. حيث عمل على تحريره من هذه الشكلية سواء أكان جوازياً أو وجوبيّاً، والهدف من ذلك هو التيسير وليس التعسير، حتى لا يؤدي فرض شكل معين من تكاسل المتظلم وإحجامه عن تقديمه، لذلك فلم يشترط فيه الكتابة طالما كان من الممكن إثباته، وبالتالي من الممكن أن يكون شفوياً، كأن يؤشر الرئيس المختص على الأوراق بأن المتظلم قد تقدم إليه متظلماً في تاريخ معين وفي موضوع معين. (٢)

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية أن التظلم الوجوبي ليس له شكل خاص يتعين إفراغه فيه، كما أنه لم يتقرر لإتمامه إجراء خاص حيث يجوز

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٦٠٥)، الصادر بتاريخ ٢١ / ١ / ١٩٦٩، السنة ٢١ قضائية، مجموعة السنة ٢٣، ص ٥٠٠.

(٢) وصفي، مصطفى كمال، مرجع سابق، ص ١٧٠ وما بعدها.

ـ انظر: خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري، دعوى الإلغاء، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩، الطبعة الثالثة، ص ١١٢.

تقديمه بعريضة أو إنذار على يد محضر، أو ببرقية يرسلها صاحب الشأن للجهة المختصة بتلقي التظلم يبدي فيها أعتراضه على القرار، وأسانيده في ذلك. (١)

كما لا يشترط لقبول التظلم الإداري من حيث الشكل أن يكون ممهوراً بتوقيع المتظلم، حيث لا يترتب على تخلف تلك الشكلية بطلانه، لعدم تأثير ذلك على كيانه ما دامت عباراته واضحة الدلالة على صدوره من صاحب الشأن. (٢)

وتجدر الإشارة إلى أن طلب صاحب الشأن لجلسة يتشاور فيها مع الإدارة أو لأخذ رأيه في القرار من جهة الإدارة أو للاحتجاج فقط عليه لافتاً نظرها حول نتائجه، أو لطلب رعايتها وكرمها وتفضلها عليه، فإن هذه الأفعال لا تدخل في عداد التظلم الإداري الذي نقصده، ولا يترتب عليه أدنى أثر بالنسبة لميعاد دعوى الإلغاء. (٣)

ويرى الباحث أنه من الضروري أن يكون التظلم الإداري مكتوباً كما فعل المشرع الأردني، حتى يبين صاحب الشأن في اعتراضه العيوب التي اعترت الجزاء التأديبي الصادر بحقه، وبالتالي تكون حجه له وليست عليه، وحتى لا تضيع حقوقه.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣)، الصادر بتاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٧٠، السنة ١١ قضائية، مجموعة أحكام السنة ١٦، ص ١٦، مشار إليه: خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣)، الصادر بتاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٧٠، السنة ١١ قضائية، مجموعة أحكام السنة ١٦، ص ١٦.

(٣) سالم، رحاب عبد العزيز البيلي، التظلم الإداري كسبب لإنقطاع الميعاد في دعوى الإلغاء، بحث منشور على شبكة الإنترنت: http / / ar.wikisource.orq / wiki، تاريخ الرجوع إليه: ٢١ / ٦ / ٢٠٠٨.

المطلب الثاني

شرط المصلحة في التظلم الإداري

تُعرف المصلحة بأنها " الفائدة القانونية التي يسعى المدعي إلى تحقيقها في الدعوى التي يقيمها، وقد تتمثل المصلحة في حماية حقه أو في الحصول على تعويض مادي أو أدبي إذا توافرت الأسباب القانونية ". (١)

وتُعرف بأنها " الحاجة إلى حماية القانون أو هي الفائدة العملية التي تعود على رافع الدعوى من الحكم له بطلباته ". (٢)

حيث لا يمكن قبول دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الأردني إلا من الأشخاص الذين تتوافر فيهم شرط المصلحة، حيث تنص المادة (٩ / ج / ٢) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ على أن " لا تقبل الدعوى المقدمة من أشخاص ليست لهم مصلحة شخصية ".

هذا بالإضافة إلى تناول قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ شرط المصلحة حيث نصت المادة (١٢) من هذا القانون على أن " لا تقبل الطلبات الآتية: أ – الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية... ".

ويعتبر هذا الشرط من الشروط المهمّة لقطع ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري، حيث يجب أن يقدمه ممن مس القرار مصالحه، فالشخص الذي مسه القرار أو المضرور منه هو المرخص له قانوناً بإقامة دعوى الإلغاء (شرط المصلحة) فالتظلم الإداري مرحلة سابقة على إقامة دعوى الإلغاء، ولا ينقطع ميعاد

(١) كنعان، نواف، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٩٩.

(٢) الشوبكي، عمر محمد، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

الطعن بالإلغاء إلا بالنسبة لمن تقدم بالتظلم، فلا يستطيع شخص آخر غيره الاستناد إلى ذلك في رفع دعوى الإلغاء بعد مضي أكثر من الستين يوماً على صدور القرار. (١)

كما يمكن تقدم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن نفسه أو نائبه القانوني، حيث قضي بأنه " ويستوي أن يكون التظلم صادراً من صاحب الحق أو ممن يمثله قانوناً ". (٢)

ويجب أن يقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار أو الجهة الرئاسية لها بكتاب موصى عليه بعلم الوصول وهذا ما تضمنته المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣.

ويستوي أن يقدم التظلم الإداري بصفة فردية أو جماعية ممن تماثل حالتهم حالة المتظلم، شريطة أن لا يكون هذا التظلم الجماعي مجهولاً، ويرجع السبب في ذلك، إلى أن إجابة المتظلم إلى طلبة، يتوقف أولاً وقبل كل شيء على تحديد مركزه القانوني بصفة دقيقة، وهو ما لا يتيسر الوصول إليه في حالة التظلمات الجماعية

---

(١) فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٨٥ ــ ١٩٨٦، الطبعة الخامسة، ص ٦٠٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٢٣٦)، الصادر بتاريخ ١٦ / ٥ / ١٩٥٩، السنة ٤ قضائية عليا.

المجهولة، ولهذا يستلزم أن يكون التظلم الجماعي بأسم جميع المتقدمين به أو تذيلـــه بتواقيعهم عليه. (١)

وقضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بقولها " وعلى ذلك فلا محل للاستناد إلى الشكاوى والتظلمات التي يقدمها مجموعة من الموظفين، يتظلمـــون فيهـــا مـــن وضع قانوني، يشاركهم فيه موظف آخر، لهُ ذات المصلحة في قرار معين بالذات، ولكن لم يوقع معهم على التظلم فإن سكوت هذا الأخير عن التظلم من القرار ذاتـــه، لا يقطع سريان الميعاد بالنسبة له ". (٢)

وعلى هذا سار قضاء محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " من شروط دعوى الإلغاء توفر شرط المصلحة لرافعها وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة ذلك أن الغاية من إقامة الدعوى هي الدفاع عن مصلحة ذاتية للمستدعي أثر فيها القرار المطعون فيه تأثيراً مباشراً... ". (٣)

وفي حكم آخر قضت بأنه " يستفاد من أحكام المـــادة (٩ / أ) مـــن قـــانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، أن المشرع قد قنن ما اســـتقر عليـــه الفقه والقضاء في القانون الإداري من أن مناط قبول دعوى الإلغـــاء هـــو وجـــود مصلحة للطاعن تنأى بدعواه عن أن تكون دعوى حسبة، وهي مـــصحلة شخـــصية

---

(١) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، (دراسة فقهيـــة وقـــضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٧، ص ٣٨.

ـــ لمزيد من التفصيل، انظر:

ـــ الجوهري، عبد العزيز السيد، مرجع سابق، ص ٤٧.

ـــ وصفي، مصطفى كمال، مرجع سابق، ص ١٧٥.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٦٩٩)، الـــصادر بتـــاريخ ١٤ / ١٢ / ١٩٥٧، الـــسنة ٢ قضائية، س ٣، ص ٣٣٠.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٣١٤ / ٩٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيـــين، العـــددان(٧، ٨)، السنة ١٩٩٦، ص ١٦٨٥.

ومباشرة تنبئ بوجود علاقة بين القرار الإداري المطعون فيه والطاعن، حيث يتضرر مركزه القانوني من بقاء القرار المطعون فيه ويحقق فائدة من إلغائه ". [١]

أما بخصوص التظلم الإداري في الأردن فإنه يجب أيضاً أن يقدم من قبل صاحب الشأن شأنه في ذلك شأن المشرع في مصر، حيث نصت المادة (١٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ". ويستفاد من هذه المادة أنها توجب تقديم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن أي من له صفة ومصلحة شخصية.

ولا جدال في أن صفة الموظف العام تكفي للطعن ضدّ القرارات التأديبية الصادرة من السلطات التأديبية التي يخضع لها الموظف في شأن واجبات الوظيفة والخروج على مقتضياتها ونظام التأديب المقرر، إذ يتواجد الموظف العام بالنسبة لهذه القرارات في مركز قانوني يجعل له مصلحة مشروعة ومباشرة تعطيه الحق في الدفاع عنها وذلك بطلب إلغاء هذه القرارات إذا كانت غير مشروعة. [٢]

وخلاصة القول يجب تقدم التظلم الإداري من قبل صاحب الشأن باعتباره صاحب المصلحة في تقديم التظلم الإداري والقادر على فهم وتقدير الموضوع بأكمله.

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٩٨ / ٢٠٠٥)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١٠، ١١)، السنة ٢٠٠٥، ص ٢١٤٦.

(٢) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨٨.

المطلب الثالث

تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة

يُقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية، ويجب أن تكون عبارات التظلم دقيقة في تحديد الجهة الإدارية المختصة بفحصه.

وعليه فأن الإجراءات الواجب مراعاتها عند تقديم التظلم الإداري في الأردن حددت وفق نص المادة (١٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته. [١] وعليه يجب على الموظف أولاً مناقشة موضوع التظلم الإداري مع الرئيس المباشر له. ويرى الباحث أن الحكمة من ذلك هي أبصار الموظف إلى السبب الحقيقي والدافع الرئيسي لإصدار الجزاء التأديبي، وذلك بإطلاعه على القوانين والأنظمة والتعليمات الناظمة لعملة قبل البدء بتظلمه الرسمي.

كما تنص المادة (١٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ فقرة (ب) على ما يلي " لا تقبل الطلبات الآتية:

أ – الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

ب – الطلبات المقدمة رأساً بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) وذلك قبل التظلم منها إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررة

---

(١) تنص هذه المادة على " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".

للبت في التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة ".

كما أن المشرع في مصر بين أحكام التظلم الوجوبي في المادتين (١٠، ١٢ / ب) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، حيث عمل على تنظيم إجراءات التظلم الوجوبي وطريقة الفصل فيه بموجب نص لائحي خاص، أشار إليه في مضمون المادة (١٢ / ب) من القانون المشار إليه، حيث نظم قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣، الصادر بتاريخ ١٢ / ٤ / ١٩٧٣ هذه الإجراءات. [١]

يكون التظلم من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وتاسعاً من المادة (١٠) من القانون رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ المشار إليه إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية، بطلب يقدم لها أو يرسل إليها بكتاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول، (**المادة الأولى**).

وقد أوجب المشرع على مقدم التظلم أن يشتمل تظلمه على البيانات الآتية:

أ ـــ أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب ـــ تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرة المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم به.

ج ـــ موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها، (**المادة الثانية**).

---

(١) سالم، رحاب عبد العزيز، بحث منشور على شبكة الإنترنت: مرجع سابق، http / / ar.wikisource.orq / wiki.

وبعد ذلك تقوم الجهة الإدارية بتلقي التظلمات وقيدها برقم مسلسل في سجل خاص يبين فيه تاريخ تقديمها أو ورودها. ويسلم إلى المتظلم إيصال مبين فيه رقم التظلم وتاريخ تقديمه، أو يرسل الإيصال إليه بطريق البريد بكتاب موصى عليه، (**المادة الثالثة**).

ومن ثم ترسل التظلمات فور وصولها إلى الجهة التي أصدرت القرار، وعليها أن تبدي رأيها في التظلم وأن ترفق به الأوراق والمستندات المتعلقة بالموضوع ويرسل إلى الجهة التي يناط بها فحص التظلم خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تقديمه أو وروده، (**المادة الرابعة**).

على أن يتولى فحص التظلمات مفوضو الدولة برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة، أو من يندبون لذلك من هذه الجهات، وتعرض نتيجة فحص التظلم على الجهة المختصة في ميعاد ثلاثين يوماً من تاريخ ورود التظلم، (**المادة الخامسة**).

وبعد الانتهاء من فحص التظلمات تتخذ الإجراءات اللازمة للبت في التظلم في الميعاد القانوني، ويبلغ صاحب الشأن بالقرار الصادر في تظلمه والأسباب التي بني عليها بكتاب موصى عليه، (**المادة السادسة**).

وبناءً على ما تقدم من ذكر لهذه المواد وما تضمنته من إجراءات تتعلق بتنظيم هذا النوع من التظلم الوجوبي في مصر فإن المشرع الأردني لم يخضع هذا النوع لأي تنظيم خاص رغم أهميته، فلم ينص عليه في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، ولم ينص عليه في أنظمة الخدمة المدنية وخاصةً نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، والذي نظم في الفصل السابع عشر موضوع التظلم الإداري في المواد من (١٦١ ــ ١٦٥). إلا أن اجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية أعتبرت فقد الوظيفة والمشار إليه في المادة

(١٦٩ / ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، والتي نصت على " للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض على القرار خلال عشرة أيام من تـــاريخ صدوره، ويقدم الاعتراض متضمناً الأسباب التي استند إليها إلـــى المرجـــع الـــذي أصدر القرار، فإذا اقتنع بالأسباب الواردة فيه ألغى قراره وأعـــاد الموظـــف إلـــى وظيفته ".

ويجب أن يتم تقديم التظلم الإداري سواء كان تظلماً ولائياً أو رئاسياً أو كـــان تظلماً جوازياً أو وجوبيّاً إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الهيئـــات الرئاســـية لها. ويعتبر الوزير هو أعلى هرم في السلم الوظيفي فيما يتعلق بوزارته، حيث يتم تحديد الصفة الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القوانين والقرارات المنظمة لها، والموزعة للاختصاصات داخلها. والمسلم به أن الوزير هو الـــرئيس الإداري الأعلى لوزارته، وبالتالي يمكـــن أن تقـــدم إليـــه التظلمـــات الرئاســـية الخاصـــة بوزارته. (١)

وانطلاقاً من ذلك فإن الجهات الرئاسية المختصة هي الجهات الرئاسية بالمعنى الإداري لذلك، فهذه الجهات وحدها هي التي تملك ــ كقاعدة عامة ــ سلطة التعقيب على القرارات الصادرة من الجهات الإدارية المرؤوسة لها ويرجع في تحديد هـــذه الجهات الرئاسية داخل كل وزارة أو مصلحة إلى القـــوانين والقـــرارات المنظمـــة لها. (٢)

---

(١) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٦١٢.

(٢) بسيوني، عبد الرؤوف بسيوني، أحكام التظلم الإداري في القانونين المصري والكويتي، (دراسة فقهية وقـــضائية)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٧، ص ٤٦.

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن قضت بأن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء إذا ما تم تقديمه إلى مفوض الدولة أو النيابة الإدارية، شريطة أن يتصل علم الجهة الإدارية المختصة بأمر هذا التظلم. (١)

أما تقديم التظلم الإداري إلى النيابة العامة الإدارية في الأردن فإنه وبعد دراسة قانون محكمة العدل العليا الأردنية لا يوجد نص قانوني فيه يجيّز التظلم إليها من القرارات الإدارية وخاصةً الجزاءات التأديبية، هذا بالإضافة باعتبارها جهازاً قضائيّاً يمثل الدولة في المرافعات الإدارية.

إن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري ولو قدم إلى جهة إدارية غير الجهة المختصة بالنظر فيه متى كان لهذه الجهة اتصال بموضوع التظلم الإداري. (٢)وإذا تم تقديم التظلم الإداري إلى جهة إدارية غير مختصة فإن القضاء الإداري المصري لا يعتبر هذا التظلم قاطعاً لمدة

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٤٦٤)، الصادر بتاريخ ٢٦ / ١١ / ١٩٦٦، السنة ١٠ قضائية، مجموعة أحكام السنة ١٢، ص ٢٩٥.

(٢) ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها بالقول "... جرى قضاء هذه المحكمة على أن التظلم إلى جهة غير مختصة يقطع ميعاد رفع الدعوى، متى كان لهذه الجهة ثمة اتصال بموضوع التظلم، وغني عن البيان أن التجاء صاحب الشأن إلى القضاء الإداري طالباً إلغاء القرار الإداري وموجهاً طلباته في الدعوى إلى جهة لها ثمة اتصال بموضوع المنازعة وإن لم تكن صاحبة الصفة ينطوي على دلالة أقوى في معنى الاستمساك بالحق من مجرد التظلم الإداري الذي يقطع مواعيد رفع دعوى الإلغاء وأبلغ في المطالبة بأدائه على نحو من مقتضاه التسليم بأن إقامة الدعوى على غير ذي صفة لهُ ثمة اتصال بموضوع المنازعة يقطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء إلى أن يتم الفصل فيها ".

ـ حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٩٠٤)، الصادر بتاريخ ٢٨ / ١١ / ١٩٨٩، أحكام السنة ٣٥، ص ٣٢٥.

الطعن إلا إذا كان للمتظلم عذر مقبول في الخطأ الذي وقع فيه بتقديم التظلم إلى جهة غير مختصة أو إذا كانت هذه الجهة تابعة للجهة المختصة. (١)

ويرى الباحث بأن التظلم الإداري في الأردن المقدم إلى جهة غير مختصة منتجاً لآثاره القانونية في قبول التظلم الإداري متى كان لهذه الجهة اتصال بموضوع التظلم.

ويعتبر ديوان الخدمة المدنية الأردني جهة إدارية مختصة بقبول التظلم الإداري، حيث عالج المشرع الأردني هذا الأمر في نظام الخدمة المدنية الحالي في المادة (١٦٥ / ب، ج). (٢)

لذا جعل المشرع الأردني ضمانة جديدة للمتضرر من القرار الإداري بأن يقدم طلب التظلم إلى ديوان الخدمة المدنية والذي يعتبر جهة إشرافية ورقابية على تطبيق أحكام نظام الخدمة المدنية. (٣) فهو يراقب أعمال الوزارات والدوائر الرسمية وانسجامها مع أحكام نظام الخدمة المدنية، فهو جهاز يعمل على رفع الكفاءة وتحقيق العدالة، إضافة إلى أنه يكشف أوجه الخلل الإداري ويعمل على إيجاد الحلول مع الدوائر الأخرى وذلك ضماناً لحُسن سير المرفق العام بانتظام.

---

(١) الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص ٣٢٨ ــ ٣٢٩.

(٢) تنص المادة (١٦٥ / ب، ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على " ...، يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديم الطلب إلى الديوان في الحالات التالية:

١ ــ إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.

٢ ــ إذا لم تتم إجابة تظلمه المقدم إلى الدائرة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه ".

ج ــ يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق بالتظلم المرفوع إليه إن اقتضت الضرورة ذلك.

(٣) كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، مرجع سابق، ص ٢٢.

وبالرجوع إلى ما تضمنته المادة رقم (١٨٢) من نظـام الخدمـة المدنيـة الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، والتي تنص على " باستثناء القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء، إذا اتخذ قرار بموجب هذا النظام وتبين أن هذا القرار مخالف لأحكامه أو غير متفق مع نظام تشكيلات الوظائف في الوزارات والـدوائر الحكومية فعلى رئيس الديوان أن يطلب من المرجع المختص إيقـاف الإجـراءات الخاصة بتنفيذ ذلك القرار وتصويبه، وفي حال الاختلاف أو عدم استجابة المرجـع المختص للطلب، يرفع رئيس الديوان الأمر إلى رئيس الوزراء للبت فيه، ولرئيس الوزراء إيقاف ذلك القرار أو الإجراءات إلى أن يصدر قراره النهائي بشأنه ".

ويفهم من هذه المادة أنه في حال عدم استجابة أي وزارة أو دائرة أو مؤسـسة رسمية عامة خاضعة لأحكام نظام الخدمة المدنية الأردني لمطلب رئـيس ديـوان الخدمة المدنية بإيقاف الإجراء المخالف ومنها التظلم الإداري لمقدم للـديوان سـنداً للمادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية المشار إليه، فأن رئـيس ديـوان الخدمـة المدنية يرفع الأمر لرئيس الوزراء وبصفته الرئيس الإداري الأعلى ليتخذ الإجـراء المناسب.

المطلب الرابع

الالتزام بالمواعيد المقررة

أن موعد تقديم التظلم الإداري الجوازي أو الوجوبي يجب مراعاتـه خـلال الموعد القانوني المقرر لرفع دعوى الإلغاء؛ وذلك خشية من أن يتحـصن الجـزاء التأديبي بعد ذلك من التظلم منه، حيث نصت المادة (١٢ / أ) من قانون محكمـة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لـسنة ١٩٩٢ علـى " مـع مراعـاة الفقـرتين (ب، ج) من هذه المادة تقام الدعوى لدى المحكمة باستدعاء خطي يقدم إليها خلال (٦٠) ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المشكو منه للمستدعي، أو مـن

تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو بأية طريقة أخرى إذا كان التشريع ينص على العمل بالقرار من ذلك التاريخ أو يقضي بتبليغه لذوي الشأن بتلك الطريقة ".

وأيضاً ما نصت عليه المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته على " يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه ".

كما نصت المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على أن " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية... ".

وبناءً على ذلك فإن قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء وهو ستون يوماً يكون من تاريخ علم صاحب الشأن بالجزاء التأديبي وفق التشريع المصري وذلك بأن يقدم التظلم الإداري خلال ستين يوماً من تاريخ الإعلان به، وأن تقديم التظلم الإداري بعد انقضاء ميعاد الستين يوماً من تاريخ العلم بالجزاء التأديبي لا يقطع ميعاد دعوى الإلغاء، وتصبح الدعوى مردودة من حيث الشكل.

ويلاحظ أن المشرع الأردني جعل المدة التي يجب أن يتظلم بها صاحب الشأن وهي أن لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار، ويرى الباحث أن هذه المدة كافية للموظف حتى يستطيع كسب الوقت بالتظلم من الجزاء التأديبي، أن اراد أن يتظلم بعد أن يناقش موضوع التظلم مع الرئيس المباشر للموظف، وإطلاعه على الأنظمة والقوانين والتعليمات قبل التقدم بتظلمه وقبل البدء بإجراءات التظلم. علماً بأن المدة التي حددت للبت في موضوع التظلم الإداري من

قبل الجهة المختصة بأن لا تزيد على ثلاثين يوماً من تـــاريخ اســتلامه. [١] وهــذا يتماشى مع المدة المحددة أيضاً لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري، كـــون الـــتظلم الإداري الجوازي غير قاطع لميعاد الطعن القضائي.

ويلاحظ أن المشرع المصري قام بالتميّز بين نوعي التظلم الإداري الجـــوازي والوجوبي وجعل التظلم الوجوبي ضرورياً قبل رفع الدعوى أمـــام القــضاء، هــذا بالإضافة إلى قطع سريان إقامة الدعوى أمام القضاء الإداري في حـــالتي الـــتظلم الجوازي والوجوبي، ودوره الكبير في إطالة مدة الطعن القضائي، بعكس المـــشرع الأردني الذي جعل التظلم الوجوبي هو القاطع لميعاد الطعن القضائي.

ويلاحظ أيضاً أن المشرعين الأردني والمصري قاما بتحديد مدة ستين يومـــاً لرفع دعوى الإلغاء، وعليه فإن المواعيد في رفع الدعوى أمام القضاء هي واحـــدة سواء كان التظلم جوازياً أو وجوبياً. وعلى من ينظر التظلم الإداري أن يبـــت فيـــه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه، هذا مـــع مراعـــاة ســكوت الإدارة عن إجابة المتظلم وما بدوره من إطالة فترة الطعن (الرفض الـــضمني)، وهذا ما سوف نبحثه في موضع لاحق من هذه الدراسة.

وفي هذا الصدد يرى الباحث أنه من الواجب التفريـــق بـــين نـــوعي الـــتظلم الإداري، فالتظلم الجوازي إذا لم يقدم خلال الموعد القانوني ــ عشرة أيام بالنـــسبة للمشرع الأردني وستون يوماً بالنسبة للمشرع المصري ــ ولم يقم صاحب الـــشأن برفع دعواه أمام القضاء، فإن القرار الإداري يتحصن من الإلغاء، ويعامل القـــرار الصادر وإن كان مخالفاً للقانون معاملة القرارات السليمة، ومن تطبيقـــات محكمـــة العدل العليا الأردنية بالقول " لا يجوز للإدارة ســـحب القـــرار الإداري المخـــالف

---

(١) انظر: المواد (١٦٢ / أ، ١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

للقانون إلا إذا جرى السحب خلال مدة الطعن بالإلغاء، فقرار السحب الصادر بعد انقضاء مدة الطعن يكون مخالفاً للقانون ". (١)

أما فيما يتعلق بالتظلم الوجوبي، فإذا لم يقدم صاحب الشأن تظلمه قبل رفع الدعوى، فإن ذلك يفقد حقه في الطعن أمام القضاء الإداري، فإن شرط التظلم يجب أن يراعيه صاحب الشأن قبل رفع الأمر أمام القضاء.

وأن العبرة في تحديد تاريخ تقديم التظلم الإداري، تكون بتاريخ وصوله الفعلي إلى الجهة الإدارية المختصة المتظلم إليها، وقيده في السجل المعد لذلك، وليس من تاريخ تحريره، أو من تاريخ إيداعه في البريد، أو من أي تاريخ آخر. (٢) ويعتبر هذا الإجراء شكلياً، من الضروري التقيد به لمعرفة التاريخ المعتمد لغاية بدء ميعاد التظلم الإداري والقضائي معاً.

وتطبيقاً لذلك قضت محكمة العدل العليا الأردنية حول وجوب تقديم الاعتراض خلال المدة القانونية بالقول "... إن اعتراض الموظف على قرار اعتباره فاقداً لوظيفته، والذي يقطع سريان ميعاد الطعن، هو الاعتراض الذي يقدم خلال المدة التي يجوز فيها رفع دعوى الإلغاء أو خلال المدة المحددة قانوناً لهذه الغاية اذ بمضي هذه المدة يسقط حق الطعن بالإلغاء ويتحصن القرار الإداري رغم عيوبه ويستقر ويأخذ حكم القرار السليم، اذ أن ميعاد الطعن من النظام العام متعلقة بحجية

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩ / ٧١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٧٢، ص ١٢٣.

(٢) بسيوني، عبد الرؤوف، مرجع سابق، ص ٥٣ وما بعدها.

القرارات الإدارية وما يتوقف عليها من المصالح الخاصة والعامة وليس للمحكمة أو لذوي الشأن التعديل فيه وللمحكمة أن تحكم به من تلقاء نفسها،... ". [1]

وقضت أيضاً "... بأن التظلم القاطع لمرور الزمن هو التظلم ضدّ قرارات إدارية قابلة للتظلم منه ". [2]

وفي حكم آخر قضت بالقول " استقر الفقه والقضاء الإداري على أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، مالم يرد نص على ذلك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء ". [3]

واستكمالاً لذلك فإن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية وخاصةً في مجال التظلم الإداري كسبب لانقطاع ميعاد الطعن بالإلغاء، استقرت في أحكامها على اعتماد التظلم الوجوبي الذي ينظمه القانون، دون التظلم الجوازي، حيث ذهبت بالقول " إن التظلم الإداري الذي يقطع ميعاد الطعن هو التظلم الذي يقدم ضدّ قرار قابل للتظلم منه، أي أنه يجب أن يكون هناك نص في القانون يجيّز التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار أو إلى الجهة التي تملك سحب هذا القرار أو تعديله أو إلى

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٤٠ / ٢٠٠٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١٠، ١١، ١٢)، السنة ٢٠٠٧، ص ١٧٦٦، سبق الإشارة إليه.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٧٤ / ٩١)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١٠، ١١)، السنة ١٩٩٢، ص ١٥٤٦، سبق الإشارة إليه.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٧ / ٩٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١، ٢، ٣)، السنة ١٩٩٣، الصادر بتاريخ ١٦ / ٦ / ١٩٩٣، ص ٣٢، سبق الإشارة إليه.

الجهات الرئاسية إذا كانت هي المرجع، أما إذا كان القرار نهائياً بنص القانون فــأن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج... ". [١]

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٥ / ٧٨)، مجلــة نقابــة المحــامين الأردنيــين، العــدد الأول، السنة ١٩٧٨، ص ١٨.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٢١ / ٨٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيــين، العــدد التاســع، السنة ١٩٨٩، ص ١٦٢١.

المبحث الثالث

الشروط الموضوعية للتظلم الإداري

يحكم التظلم الإداري شروط موضوعية يجب أن تتوافر في التظلم الإداري حتى يرتب أثره القانوني، وهذه الشروط هي أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً، وأن يكون مجدياً، لذا سوف نقتصر دراستنا على هذه الشروط في الدول محل الدراسة، في مطلبين رئيسيين وهما:

المطلب الأول: أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً.

المطلب الثاني: أن يكون التظلم الإداري مجدياً.

المطلب الأول

أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً

يُقدم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، أو إلى الجهات الرئاسية، ويجب أن يكون واضح الدلالة على إنصراف نية صاحب الشأن إلى الاعتراض على القرار المشكو منه. ويجب أن تكون عبارات التظلم وصياغتها دقيقة، وغير مبهمة في تحديد القرار، والجهة الإدارية التي أصدرته، ومقدم التظلم نفسه، وطلباته، والادعاءات التي يستند إليها. (١) ولضمان صحة التظلم الإداري يجب أن يتضمن على البيانات التي تتعلق بالقرار المتظلم منه على نحو يمكن الإدارة من فحصه، والبت في مدى أحقية المتظلم. (٢)

---

(١) شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، مرجع سابق، ص ٤٦٢.

(٢) خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، مرجع سابق، ص ٢٦٤.

ـ انظر: المادة (١٦٢ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والتي تضمنت على أن يكون التظلم الإداري واضحاً، حيث نصت على " لا يجوز البدء بإجراءات التظلم الرسمي إلا بعد مناقشة موضوع التظلم مع الرئيس المباشر، وعلى =>

أما المشرع المصري فقد ذكر البيانات التي يجب على مقدم التظلم الإداري أن يشتملها بتظلمه، وهذه البيانات صادره بقرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣. (١)

أن أهمية ذكر هذه البيانات تكمن بأن يكون التظلم الإداري صحيحاً، ولو أغفل بعض البيانات، فذكر أسم المتظلم واجب، أما ذكر وظيفته وعنوانه، فقد لا يكون لازماً ما دام اسمه يكفي لتحديد شخصه، ويجب ذكر البيانات اللازمة التي تحدد شخص المتظلم، والقرار المتظلم منه، وأسباب التظلم، وطلبات المتظلم، أما البيانات الأخرى كذكر تاريخ نشر القرار أو تاريخ إعلان المتظلم به اذ يفترض في الإدارة أنها تعلم بهذه البيانات، أو يمكنها أن تعلمها، باعتبارها صادرة منها أو من جهة مرؤوسة لها، فإن إغفالها لا يبطل التظلم. (٢)

ويجب أن يكون التظلم واضحاً في مدلوله وبحيث يقدم على وجه يمكن الإدارة من فهمه ومعرفة شخصية المتظلم وقرار المتظلم منه وأسباب التظلم، وما يهدف إليه من وراء تقديمه. (٣)

الموظف التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته والإطلاع على الأنظمة والتعليمات الصادرة بهذا الخصوص قبل التقدم بالتظلم ".

(١) حيث تنص المادة الثانية من هذا القرار على ما يلي " يجب أن يشتمل التظلم على البيانات الآتية:

أ ــ أسم المتظلم ووظيفته وعنوانه.

ب ــ تاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو في الوقائع المصرية أو في النشرة المصلحية، أو تاريخ إعلان المتظلم به.

ج ــ موضوع القرار المتظلم منه والأسباب التي بني عليها التظلم، ويرفق بالتظلم المستندات التي يرى المتظلم تقديمها.

(٢) البنداري، عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١١.

(٣) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨١.

هذا بالإضافة إلى ضرورة أن يكون التظلم الإداري محدداً من حيث التأكد من صحة تظلمه أو معلوماته، وبالتالي يكون هذا التظلم حقيقياً. ويتعين أن يكون التظلم الإداري القاطع لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء محدداً قاطعاً في معناه، ومن ثم فـإذا جاءت عباراته عامة دون تحديد لقرار معين أو لطلبات الطاعن من إلغاء أو سحب أو تعديل، فإن هذا التظلم لا يكون من شأن التقدم به قطع سـريان ميعـاد الطعـن بالإلغاء، حيث ينبغي أن يشير التظلم إلى قرار معين بذاته وبشكل قاطع، حتى يمكن القول بأن الطاعن لم يرتضِ بهذا القرار، ومن ثم يكون هناك مجال لتقرير انقطـاع ميعاد الطعن بإلغائه في مواجهته (١)، بحيث أن لا تكون عباراته عامه دون تحديـد لقرار معين.

وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الشأن بأنـه " إذا جاء التظلم في عبارات عامة لا تحديد فيها بالذات لما يريده الطاعن، وإنما أشـتمل على مقارنة أقامها بين مختلف طوائف سلاح الحدود، وبيان ما لحق بهم من غـبن، وما أصاب غيرهم من سعة، فإن هذا التظلم غير مجدٍ في قطع المدة...، ويسري في نفس الحكم على التظلم إذا ما شاب بياناته خطأ أو نقص من شأنه أن يجهل بالقرار المتظلم منه تجهيلاً كلياً أو تجهيلاً جزئياً يوقع الإدارة في حيرة في شأن هذا القرار. وتقدير مدى التجهيل وأثره مسألة تدخل في نطق تقدير محكمة الموضوع تقدرها في ضوء كل حالة على حدة ". (٢)

ومن هنا يتضح لنا أن التظلم الإداري بشكل عام والتظلم الإداري على الجزاء التأديبي بشكل خاص يجب أن تكون عباراته محددة تحديداً خاصاً ولـيس تحديـداً

---

(١) خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٨٧)، الصادر بتاريخ ٢٣ / ٢ / ١٩٥٦، السنة ٦ قضائية، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص ٢٢٤.

عاماً، ويجب أن لا تشمل بياناته على أي نقص أو قصور يوضع من ينظر بالقرار أو الجزاء التأديبي في حيره من أمره.

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا المجال بالقول "... لكي يحدث التظلم الإداري أثره يجب أن يشير المتظلم فيه إلى القرار إشارة واضحة تنبئ عن علمه بصدوره ومضمونه، ومن ثم فلا يُعد تظلماً إذا جاءت عباراته عامه لا تشير إلى الطعن على قرار أو قرارات معينة بذاتها... وغني عن البيان أن مدعي التجهيل في التظلم وأثره إنما هي مسألة تقديرية مردها إلى المحكمة... ". [١]

المطلب الثاني

أن يكون التظلم الإداري مجدياً

إن الحكمة من التظلم الإداري ــ هي مراجعة الإدارة لقراراتها، بأن تعيد النظر في القرار المتخذ، حتى يصبح التظلم مجدياً وقاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء في التظلمات الوجوبيه ــ فإذا استنفذت الإدارة مصدرة القرار ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية يحق لها أن تعقب على الجهة الإدارية التي أصدرت القرار فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ، هذا بالإضافة إلى أمكانية سحب أو تعديل الجزاء المتظلم منه، فإذا لم تستطيع الجهة الإدارية سحب أو تعديل الجزاء الصادر أو القرار المتظلم منه فإن التظلم الإداري يصبح غير مجدٍ، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إذا امتنع على الإدارة إعادة النظر في القرار لاستنفاد ولايتها بإصداره أو لعدم وجود سلطة رئاسية تملك التعقيب على الجهة

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (١٥٤٣)، الصادر بتاريخ ٢٨ / ١ / ١٩٩٥، السنة ٣٧ قضائية، الموسوعة الإدارية الحديثة، ص ٨٥٠.

الإدارية التي أصدرته، فإن التظلم في هذه الحالة يصبح غير منتج، وبذلك تنتفي حكمته وتزول الغاية من التربص طول المدة المقررة ". (١)

وعليه فأن الهدف من التظلم الإداري هو منح الإدارة فرصة لكي تعيد فحص القرار الإداري للتأكد من مدى مشروعيته ولكي تعمل على تصحيحه عند وقوعها بالخطأ توقياً لإلغائه قضائياً الأمر الذي يجنبها الآثار المترتبة على إلغائه من حرج أدبي، وأعباء مالية كتعويض يحكم به لمن أضر به القرار. (٢)

ويعتبر التظلم الإداري غير مجدٍ، إذا أفصحت الإدارة عن نيتها بعدم الاستجابة لأي تظلم يقدم ضدّ القرار الذي أصدرته، فإن معنى ذلك عدم جدوى ما يقدم من تظلمات إدارية، الأمر الذي يتعين على صاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن على القرار وفي المواعيد المقررة لرفع دعوى الإلغاء، وفي حال تظلمه فلا أثر لهذا التظلم في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء. (٣)

ولا يقطع التظلم الإداري ميعاد الطعن بالإلغاء إذا قدم التظلم ضدّ قرار إداري نهائي غير قابل للتظلم منه، بحيث لا تمتلك الإدارة العدول عنه أو تعديله، وترتيباً على ما تقدم قضت محكمة القضاء الإداري في مصر بأن " التظلم الإداري حتى يكون مجدياً الأمر الذي يجعل منهُ قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء، فإنه يتعين تقديمه ضدّ قراراً إدارياً نهائياً قابلاً للتظلم منه، فإذا كانت القوانين واللوائح تقرر أن القرار

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ١٧ / ٣ / ١٩٦٢. مشار إليه: الحلو، ماجد راغب، مرجع سابق، ص ٣٢٩.

(٢) خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٢٥٧.

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (٨٧)، السنة السادسة قضائية، الصادر بتاريخ ٢٣ / ١٢ / ١٩٥٦، مجموعة أحكام السنة العاشرة، ص ٢٢٤. مشار إليه: خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

نهائي، بمعنى أنه لا يجوز التظلم منه أمام أية جهة إدارية حيث لا تملك الإدارة العدول عنه أو تعديله فإن ميعاد الطعن بإلغاء هذه الطائفة من القرارات لا يقطعه التقدم بتظلم إداري منه ". [١]

ويستفاد مما سبق أن هذه القرارات هي قرارات نهائية تستنفذ ولاية الإدارة بإصدارها وعليه فأن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج لأثره القانوني في قطع ميعاد الطعن.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " قرار مجلس التأديب ما هو إلا حكم يسري عليه ما يسري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية، أي يكون الطعن فيه مباشرة أمام المحكمة الإدارية ... ولا يجوز الطعن في قرار صادر من مجلس تأديب أمام المحكمة الإدارية، لأن اختصاص المحكمة الإدارية مقصور على نظر الطعون في القرارات الإدارية لا في الأحكام ". [٢]

وعليه فأن قرارات مجالس التأديب تراعى فيها ضمانات شبه قضائية كونها تتشكل من عناصر قضائية وإدارية، فلا تملك أية سلطة إدارية التعقيب عليها، بعكس القرارات النهائية الصادرة عن السلطات التأديبية، الذي قد يجدِ التظلم الإداري منها.

---

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الصادر بتاريخ ٢١ / ١٢ / ١٩٥٠، مشار إليه: الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الصادر بتاريخ ٢٢ / ١٢ / ١٩٦٢. مشار إليه: الوكيل، محمد إبراهيم خيري، المرجع السابق، ص ١٥٤.

وبهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " التظلم الوجوبي في تلك الحالات لا يكون مجدياً، لانتفاء الحكمة التشريعية منه، وهي مراجعة الجهة الإدارية نفسها قبل الالتجاء إلى طريق الطعن القضائي ". (١)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال بقولها "... إذا كان القرار نهائياً بنص القانون فأن التظلم في هذه الحالة يصبح غير مجدٍ ولا منتج... ". (٢)

أما القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي في الأردن فهي قرارات نهائية بطبيعتها يتم تشكيل المجالس التأديبية وتنظيمها تنظيماً خاصاً يشبه التنظيم القضائي، (٣) وتكون قرارات المجلس التأديبي النهائية غير قابلة للطعن إدارياً.

مما سبق نلاحظ أن هناك قرارات نهائية تستنفذ الجهة التي أصدرتها إعادة النظر فيها بمجرد إصدارها، فهي قرارات غير قابلة للتظلم الإداري منها، ويكون أمام المتضرر اللجوء إلى الطريق الوحيد وهو الطعن القضائي.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٧٣٣)، الصادر بتاريخ ٧ / ٤ / ١٩٨٥، السنة ٢٩ قضائية عليا.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٥ / ٧٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٧٨، ص ١٨.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٨٥ / ٨٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد العاشر، السنة ١٩٨٤، ص ١٥١٥. والذي أعتبر أن التظلم لا يقطع مدة الطعن فيما يتعلق بكف يد الموظف عن العمل، حيث قضت محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " أن التظلم لا يقطع مدة الطعن إلا إذا أجاز القانون الخاص الذي صدر القرار الإداري المطعون فيه التظلم... أن نظام الخدمة المدنية جاء خلواً من أي نص يجيّز التظلم بالنسبة لكف يد المستدعي عن العمل والصادر عن وزير التربية والتعليم بصفته سلطة تأديبية عليا. وعليه فإن المدة الواجب رفع الدعوى خلالها تبدأ من اليوم التالي لإعلان القرار الإداري لصاحب الشأن ".

(٣) انظر: المواد (١٤٦، ١٤٧، ١٥٠، ١٥١، ١٥٢) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وفي حالة تكرار التظلمات فإن العبرة بالتظلم الأول والذي يقطع الميعاد، ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول " لا يعتدُ في التظلم القاطع للميعاد إلا بالتظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية التـــي أصـــدرت القرار، فإذا قدم صاحب الشأن تظلماً آخر، فإن التظلم الأول هو الذي يوقف الميعاد دون غيره، وذلك لأن الميعاد لا يوقف إلا مرة واحدة، وإلا جاز لــذوي الــشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد الإلغاء ". [١]

(١) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (١٢٠٤)، الصادر بتــاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٥٥، الــسنة ٨ قضائية.

المبحث الرابع

الآثار القانونية للتظلم الإداري

يحقق التظلم الإداري العديد من الآثار القانونية التي تصيب مراكز الأفراد والإدارة والقرار الإداري المتظلم منه والقضاء فهو يحقق فوائد ومزايا جمة، وهذا ما سنوضحه في المطالب الآتية:

المطلب الأول

الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للأفراد

تظهر الآثار القانونية للتظلم الإداري في جوانب عدة منها:

١ ـ رفض المتظلم الجزاء التأديبي الصادر بحقه، والذي أضر بمركزه القانوني، فيلجأ للإدارة مطالباً العدول عن قرارها أما بسحب الجزاء التأديبي أو بإلغائه أو بتعديله.

٢ ـ حصول صاحب الشأن الذي صدر بشأنه القرار الإداري أو التأديبي، على حقه دون جهد أو نفقات في التقاضي مع عدم الإقرار به، حيث بوسعه اللجوء إلى القضاء للطعن على القرار الإداري أو الجزاء التأديبي محل التظلم بالإلغاء، إذا ما رفضت الإدارة تظلمه صراحةً أو ضمناً، بأن مضت المواعيد المحددة لإبداء رأيها في التظلم دون أن تبت فيه. [١]

٣ ـ حل كثير من المشاكل ودياً، وفي وقت أقصر، وبدون إنفاق التكاليف التي يستلزمها الطريق القضائي. [٢] مما يعني مرونة وسهولة في إجراءات التظلم الإداري على عكس الطعون القضائية التي تتطلب إجراءات يتطلبها القانون.

---

(١) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني ـــ شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ٨٢ وما بعدها.

(٢) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٩٨.

٤ ــ العلم بضمون الجزاء التأديبي الصادر بحقه، والــذي علــى أثــره قــام بالإعتراض عليه، فيعتبر دليل قانوني ومادي على علمه بهذا الجزاء الصادر بحقــه وبالتالي فأنه يقطع ميعاد الطعن بالإلغاء بالنسبة للفرد حال علمه بالجزاء التــأديبي وبالوسائل التي حددها المشرع فهو لم يهمل حقوقه مطالباً جهــة الإدارة مــصدرة الجزاء التأديبي أو السلطة الرئاسية لها إعادة النظر في القرار الإداري محل التظلم، وذلك بسبب عدم مشروعية هذا الجزاء.

٥ ــ يسمح التظلم الإداري للأفراد المتعاملين مع الإدارة باستصدار قــرارات إدارية تستجيب لمطالبهم ومصالحهم بأسهل وأيسر الطرق وبلا نفقات. (١)

٦ ــ إن شعور الموظف بأنه يمكن أن يصل إلى حقه عــن طريــق الــتظلم الإداري، سيقوي من روح الانتماء لديه نحو عمله وجهة إدارته، ويدفعه لبذل أقصى جهده لرفع مستوى أدائه، في حين أن حجب التظلم عن الموظف، قد يوقفه موقــف الند للإدارة وقد يدفعه إلى تصرفات عدائية تجاهها، وبالتالي يميت فيه روح الانتماء لعمله. (٢)

المطلب الثاني

الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للإدارة

يحقق التظلم الإداري جملة من الآثار القانونية التي شــكلت أساســاً مبــررات اللجوء إلى التظلم الإداري لمعالجة القضايا الخلافية بين الإدارة والأفــراد والتــي تصب في تعزيز مبدأ الشفافية والعدالة وفتح قنوات الاتصال بينها وبين الأفراد، كل ذلك للحد من الأخطاء والتجاوزات المتعلقة بحقوق الأفراد، ويكــون موقــف جهــة الإدارة أو الجهة الرئاسية لها إزاء التظلم المقدم لها إما قبوله أو رفضه، وفي كلتــا

(١) شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق، ص ١١.

(٢) الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد، مرجع سابق، ص ٢٩.

الحالتين نجدها ملزمة من الناحية الإجرائية بإتباع قواعد معينة حتمها المشرع واستقرت عليها أحكام القضاء الإداري. [١] وسوف نقوم بتناولها بشيء من التحليل في الفروع الآتية:

الفرع الأول

قبول التظلم الإداري والبت فيه

إن صاحب الشأن يكون أمامه اختيار إحدى الطريقين في التظلم الجوازي، أما أن يتظلم من الجزاء التأديبي أمام جهة الإدارة أو الجهة الرئاسية لها، أو ألا يتظلم من القرار ويتجه مباشرةً إلى رفع دعوى أمام القضاء الإداري، أما في حال التظلم الوجوبي فإن عليه أن يسلك طريق التظلم أولاً أمام هذه الجهات وينتظر ردها، ومن ثم اللجوء إلى طريق التقاضي.

وعليه فأن أجابت جهة الإدارة خلال المهلة الزمنية للتظلم بما يفيد قبول التظلم صراحةً أو ضمناً في الحالات المحددة قانوناً لذلك، بحيث أجابت المتظلم إلى طلبة بسحب أو تعديل الجزاء التأديبي محل التظلم، فإن ذلك ينهي النزاع التأديبي بأقصر الطرق. [٢]

وعليه تكون الاستجابة أما كلياً لمطالب المتظلم، فتصبح الدعوى عديمة الجدوى ويحكم القاضي برفضها لأن الدعوى أصبحت غير ذي موضوع ولم يُعد لصاحب الشأن مصلحة في الاستمرار في دعواه، فشرط المصلحة يجب توافره عند رفع الدعوى وأن تستمر هذه المصلحة حتى يتم الفصل فيها. أو أن تكون الاستجابة لجزء من طلباته، فهنا المتظلم على الجزاء التأديبي متروك له الخيار من الاستمرار في

(١) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨٣.

(٢) المرجع السابق، ص ٧٨٥.

دعواه أو أن يتركها تشطب لقناعته بما حصل عليه ورضائه به. [١] فــأن النـــزاع ينتهي في الجزء الذي استجابت له الإدارة، ويترك للمتظلم الخيار في رفع الـــدعوى أمام القضاء الإداري في الجزء المتبقي.

أما في التشريع والقضاء الإداري الأردني فقد أوضحنا في موضع سابق مـــن هذه الدراسة أن التظلم الوجوبي هو الذي يقطع مدة الطعن بالإلغـــاء، دون الـــتظلم الجوازي، وعليه لابد من التفريق بين نوعي التظلم الوجوبي والجوازي، فإذا كـــان التظلم وجوبي، فأن ميعاد الطعن بالإلغاء ينقطع، ويتم حساب المدة من تاريخ علـــم الموظف المتظلم برد الإدارة على تظلمه، [٢] أما إذا كان الـــتظلم الإداري جوازيـــاً ومنها التظلم على الجزاء التأديبي موضوع دراستنا، فعلى المتظلم أن يرفع الدعوى أمام القضاء الإداري خلال مدة ستين يوماً من تاريخ تبليغ القرار الإداري المـــشكو منه أو من تاريخ نشره أو تاريخ العلم اليقيني به.

أما في حالة قيام الإدارة بالاستجابة للتظلم المقدم إليها من صاحب الشأن، بعـــد فوات المدة القانونية والمحددة بالرد وهي ستين يوماً في التشريع المصري وثلاثـــين يوماً في التشريع الأردني، [٣] وبعد أن يكون قد رفع الدعوى أمام القضاء الإداري، فأننا نميل إلى ما يراه بعض الفقه الإداري على اعتبار الخصومة منتهيـــة لإجابـــة المتظلم إلى طلبه. [٤]

---

(١) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ٤٠.

(٢) انظر: المادة (١٢ / أ) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

(٣) انظر: ــ المادة (٢٤ / ٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

ــ المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(٤) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، مرجع سابق، ص٩٤.

الفرع الثاني

رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها

يكون رفض الإدارة للتظلم الإداري المقدم إليها بأن تبين للموظف المعتــرض رأيها برفض التظلم المقدم إليها صراحةً أو ضمناً، لعــدم تقــديم المــتظلم معــذرة مشروعة تبين أوجه عدم مشروعية الجزاء التــأديبي الــصادر بحقــه، ووجاهــة اعتراضه المقدم، وفي ضوء ذلك لا بد لنا من بيان ذلك في البندين الآتيين:

أولاً: الرفض الصريح للتظلم الإداري:

إن للإدارة سلطة تقديرية في رفض التظلم الإداري أو قبوله على اعتبار أنهــا هي التي تملك تقدير ما إذا كان يجب رفض التظلم أو قبوله في ضــوء المعطيــات المتوافرة لديها وما يقدمه صاحب الشأن في تظلمه، إلا أن المشرع المصري بخلاف المشرع الأردني قيد الإدارة في حال رفض التظلم أن يكون مسبباً. (١)

وعليه فأن رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها، فإذا جاء الــرفض خــلال المــدة المحددة للبت فيه، فللمتظلم أن يرفع دعواه وتبدأ مدة جديدة محددة بستين يوماً لرفع دعوى الإلغاء. هذا فيما يتعلق بالمشرع المصري، وهذا ما ينطبــق علــى الــتظلم الجوازي والوجوبي.

أما المشرع الأردني، فأن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه، (٢) وللمتظلم أن يرفع دعواه قبل أنتهاء المدة المحددة وهي ستين يوماً والمقررة لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري، أما التظلم الوجوبي وفي حــال ورود القــرار الصادر بناءً على دراسة التظلم الإداري بالرفض وخلال المدة المحددة وهي ثلاثين

---

(١) انظر: المادة (٢٤ / ٢) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

(٢) انظر: حكم محكمة العدل العليــا الأردنيــة، قــرار رقــم (٦٧ / ٩٣)، مجلــة نقابــة المحــامين الأردنيــين، الأعداد (١، ٢، ٣)، السنة ١٩٩٣، ص ٣٢، سبق الإشارة إليه.

يوماً من تاريخ استلامه لرد الإدارة على تظلمه، فأن السبب القانوني لقطع الميعاد ينتهي وتبدأ مدة جديدة محددة بستين يوماً لرفع دعوى الإلغاء.

هذا من جانب، أما إذا جاء رد الإدارة للتظلم الإداري المقدم إليها من قبل صاحب الشأن بالرفض، بعد أن يكون صاحب الشأن رفع دعوى أمام القضاء الإداري، فأن رفع الدعوى لا يؤثر على التظلم الجوازي كون المشرع الإداري لم يتطلب التظلم المسبق منهُ أمام أية جهة إدارية، فلصاحب الشأن حرية في الخيار بين التظلم الإداري أو رفع الدعوى أمام القضاء الإداري، أما في حالة التظلم الوجوبي فأن المشرع المصري نص في المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بفقرتيها الأولى والثانية على " ميعاد رفع الدعوى أمام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

وعليه لا بد من البت في التظلم الوجوبي قبل مضي المدة المحددة، ومن ثم يتم رفع الأمر أمام القضاء، ولكن القضاء الإداري المصري لم يكن متشدداً في قبول الدعاوى والتي تتطلب التظلم المسبق من هذه القرارات ومنها الجزاء التأديبي والتي ترفع قبل البت بموضوعها، بل كان متساهلاً، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " إنه لا ينبغي تأويل هذه النصوص تأويلاً حرفياً يخرجها من الغرض من وضعها، إذ لا معنى لانتظار انقضاء الميعاد إذا عمدت الإدارة للبت في

التظلم قبل انقضاء فسحبته. وكذلك إذا استعجل ذوو الشأن مراجعة القضاء ثم أنقضى الميعاد خلال سير الدعوى، فإن الإدارة وقد تكشف الحال عن إضمارها رفض ظلاماتهم تكون مسرفة في إعناتهم إذا هي نعت عليهم التعجل بإقامة الدعوى دون انتظار فوات الميعاد ". (١)

ويفهم من هذا الحكم أن القضاء الإداري المصري لم يكن متشدداً في رفع الدعاوى أمام القضاء قبل البت فيه، وان كان التظلم وجوبيّاً، هذا مع ضرورة مراعاة عدم صدور حكم من المحكمة المختصة في الدعوى المنظورة أمامها إلا بعد رد الإدارة على التظلم المقدم إليها.

ويرى الباحث أن هذا التساهل يجب أن لا يطبق على التظلم الوجوبي والذي ألزم المشرع الإدارة بالرد الصريح أو الضمني قبل رفع الدعوى أمام القضاء الإداري هذا من جانب، ومن جانب آخر يعتبر ذلك خروج عن الغاية من التظلم الإداري والتي أوضحتها المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥، من حيث تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع، وأنهاء المنازعات الإدارية في مراحلها الأولى.

وبالرجوع إلى اشتراط المشرع المصري بخلاف المشرع الأردني على الإدارة في حال رفض التظلم أن يكون مسبباً وبالرغم من أهمية التسبيب، إلا أنه يرى جانب من الفقه الإداري أن الإدارة حال رفضها للتظلم الإداري تلجأ إلى عبارات فضفاضة ومقتضبة دون أن تدخل في صلب الموضوع ويكون التسبيب غير كافٍ، فهي تتجنب غالباً الخوض في الوقائع المادية والقانونية، لذا فمن غير المنطقي أن

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، مجموعة المكتب الفني لعشر سنوات، البند رقم ٥٩٦، ص ١٧٣. مشار إليه: أبو العينين، محمد ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار الطباعة الحديثة، السنة ١٩٩٦، ص ٥٣٠.

يأتي تسبيب رفض التظلم بسطر واحد بالرغم من أن بعض التظلمات تكون على جزاءات جسيمة وهذا ما يتطلب العناية بتسبيبها. [1]

أن المشرع الأردني لم يشترط أن يكون قرار الرفض مسبباً، ولكن ما يحدث على أرض الواقع أن جميع التظلمات الإدارية على الجزاءات التأديبية تكون الإجابة عليها مسببه في متن القرار، والهدف من ذلك هو الإفصاح عن نية الإدارة في تعاملها بموضوعية وشفافية، ولإبصار الموظف المعترض على أوجه القصور والمخالفة التي ارتكبها من حيث كون الجزاء التأديبي منسجم مع القانون.

حيث نصت المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته " يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه " وعليه يتم إجابة المتظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ استلام تظلمه.

أما المشرع المصري نص في المادة (٢٤) في فقرتها الثانية من قانون مجلس الدولة المصري الحالي رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على "... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

ويحق لجهة الإدارة المقدم إليها التظلم رفضه صراحةً، وفي هذه الحالة استلزم القانون وجوب أن يكون الرفض مسبباً، ولا يشترط أن ترد الأسباب في صلب

---

(١) العنزي، سعد نواف، مرجع سابق، ص ٤٣٢.

القرار، بل يجوز أن تكون واردة في مذكرة خاصة ببحث التظلم وبحيث انتهت الأسباب الواردة بها إلى اقتراح رفض التظلم، ما دام الرئيس الإداري المختص بالبت في التظلم قد وافق على هذه المذكرة. (١)

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا المجال أنه " متى ثبت أن قرار الوزير الصادر برفض التظلم ثابت بتأشيرة منه، مدونة على بذيل المذكرة المرفوعة إليه من مفوض مجلس الدولة لدى الوزارة بنتيجة فحص هذا التظلم المتضمنة بياناً مفصلاً الأسباب والأسانيد التي انتهى منها المفوض إلى التوصية برفض التظلم المذكور والتي اعتنقها الوزير، إذا أخذ بنتيجتها، فلا وجه للنعي على هذا القرار إنه غير مسبب ". (٢)

وفي رأينا إن من يقوم بفحص التظلمات الإدارية في مصر وهم مفوضو الدولة برئاسة الجمهورية ورياسة مجلس الوزراء والوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة، أو من يندبون لذلك من هذه الجهات (٣) تتوافر فيهم الحيادية في دراسة هذه التظلمات الإدارية أكثر منها في الأردن، وذلك بسبب دراستها من أشخاص تتصف صفاتهم بالتجرد من أي اعتبارات مهما كانت، في حين أن من يبت بموضوع التظلم في الأردن وحسب ما تضمنه نظام الخدمة المدنية الحالي بأن يقدم طلب التظلم إلى الدائرة (٤) حالياً، ومع ذلك جاءت المادة (١٦٤) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته بأحكام مستحدثه، تنص على أن

---

(١) ياقوت، محمد ماجد، مرجع سابق، ص ٧٨٤.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٥٢٣)، الصادر بتاريخ ٨ / ٣ / ١٩٥٨ السنة ٣ قضائية عليا، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها في عشر سنوات، خلال الفترة من (١٩٥٥ ـــ ١٩٦٥)، ثلاثة أجزاء، الجزء الثالث، إعداد أحمد سمير أبو شادي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٧، ص ٥٨٩.

(٣) انظر: المادة الخامسة من قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣.

(٤) انظر: المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

" يتم التحقق أو التحقيق في التظلم بإتباع إجراءات شفافة وموثقة، ويتم اتخاذ القرار المناسب بشأنها استناداً إلى البيّنات والقرائن الموضوعية، ووفقاً للتعليمات التي يقرها المجلس بهذا الشأن، على أن تتضمن هذه التعليمات آلية تشكيل اللجان الخاصة بالنظر في طلبات التظلم ومهامها وصلاحيتها وآليات عملها، وآليات النظر في طلبات التظلم والتحقق أو التحقيق فيها وصلاحية إصدار الإجراءات المنبثقة عن هذه التعليمات وتنفيذها ". حيث تضمنت هذه المادة إجراءات التحقق أو التحقيق في التظلم الإداري بإتباع إجراءات شفافة وموثقة... وآلية تشكيل لجان خاصة بالنظر في طلبات التظلم الإداري، ولكن حتى تاريخ أعداد هذه الدراسة لم تصدر هذه التعليمات المشار إليها في هذه المادة. ويتمنى الباحث من أصحاب العلاقة الإسراع في إعداد هذه التعليمات لكي نوفر أكبر قدر ممكن من ضمانات الحيادية والنزاهة في دراسة التظلمات الإدارية.

ثانياً: الرفض الضمني للتظلم الإداري (الحكمي):

أعتبر المشرع الأردني رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار وفق المواعيد المحددة قراراً إدارياً، وهذا ما تضمنته المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ حيث نصت على " يعتبر في حكم القرار الإداري رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن اتخاذه، إذا كان يترتب عليها اتخاذه بمقتضى التشريعات المعمول بها ". وأيضاً ما تضمنته المادة (١٢ / ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ والتي تنص على " في حالة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (١١) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة

(أ) من هذه المادة بعد انقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلك الجهة لتتخذ ذلك القرار ". [١]

بناءً على ما تقدم فأن المشرع الأردني أكثر مرونة مع مصالح الأفـراد مـن المشرع المصري، من حيث تحديد مدة النظر في التظلمات الإدارية بثلاثين يوماً من تاريخ استلامها للتظلم الإداري، ونؤيد ما ذهب به المشرع الأردني من تقصير هذه المدة للبت في موضوع التظلم الإداري، ليتماشى مع المراكز القانونية والتي تـؤثر في إطالة مدة البت في التظلمات المقدمة إلى جهة الإدارة، ونرى أيضاً أن الحكمـة من ذلك هو حث الجهة الإدارية مصدرة القرار أو السلطة الرئاسية لها من خـلال الإسراع في البت في التظلم الإداري حفاظاً على حقوق المـوظفين مـن الـضياع ولسرعة النظر في التظلم الإداري بجدية وموضوعية.

وعليه لا بد للمتظلم الانتظار إلى حين أنتهاء المدة المحددة للبت في تظلمه ومن ثم التوجه مباشرة لإقامة الدعوى أمام القضاء الإداري، إذا لم تقم الإدارة بالاستجابة لتظلمه والرد عليه صراحةً أو ضمناً، خوفاً من انقضاء المدة المحددة لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري. هذا من جانب، ومن جانب آخر، أن سكوت الإدارة عن البت في التظلم الإداري المقدم إليها فأن ذلك يعني رفضها الضمني وبالتالي أعطاء مـدة جديدة لرفع الدعوى أمام القضاء الإداري.

ولكن إذا لجأت الإدارة إلى دراسة التظلم المقدم إليهـا، وصـولاً للبـت فـي موضوعه ــ سلباً أو إيجاباً ــ فإن ميعاد الطعن القضائي فـي مـشروعية القـرار

---

(١) كما نصت المادة (٢٤) في فقرتها الثانية من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ على ذلـك. بالقول "... وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبـر مـضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنهُ السلطات المختصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن فـي القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

المتظلم منه يسري أعتباراً من اليوم التالي لإبلاغ المتظلم برد الإدارة الصريح على تظلمه، ولو لم تنقضِ كامل المدة المقررة قانوناً للبت فيه، إذ لا معنى للانتظار في هذه الحالة. (١)

أن قرينة الرفض الضمني للتظلم المستفادة من فوات الميعاد المقرر قانوناً لبحثه، ودون أن ترد عليه الإدارة صراحةً، لا يمكن الأخذ بها أو اعتمادها بصورة مجردة ومطلقة في تحديد بدء ميعاد الطعن القضائي في مشروعية القرار الإداري المتظلم منه، إذا ثبت للمحكمة الإدارية المختصة أن الإدارة المعنية لم تهمل النظر في التظلم المقدم إليها، أو تتجاهل وجوده، وإنما بدأت في اتخاذ الإجراءات اللازمة لبحث أسبابه والبت في موضوعه، كإحالته إلى الإدارة القانونية لدراسته وبيان رأيها فيه، أو تكليف أحد الأشخاص كالمحامي أو المستشار القانوني لإعداد الرد عليه، أو تشكيل لجنة خاصة للتحقيق في أسبابه وملابساته، أو إذا كان فوات الميعاد القانوني للبت فيه قائماً على الروتين الإداري وبطء الإجراءات الإدارية وتعقدها. فأن ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء يبقى مفتوحاً وسارياً حتى تبت الإدارة المعنية في موضوع التظلم وأسبابه نهائياً، دون التقيد بالميعاد القانوني المحدد القائم على قرينة الرفض الضمني للتظلم، لأن القول بغير ذلك يعني حمل المتظلم على مخاصمة الإدارة قضائياً في وقت تكون فيه جادة في إنصافه، وهو ما يجافي قصد المشرع الذي أراد بالتظلم الإداري محاولة إنهاء المنازعات الإدارية ودياً في مراحلها الأولى. (٢)

وعلى ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بالقول " أن قرينة الرفض الحكمي للتظلم، المستفادة من مضي ستين يوماً على التظلم تنتفي إذا لم تهمل جهة

---

(١) فودة، رأفت، مرجع سابق، ص ١٩٥.

(٢) الجرف، طعيمة، مرجع سابق، ص ٢٢٥ ــ ٢٢٦.

الإدارة التظلم، بأن اتخذت مسلكاً إيجابياً نحو الاستجابة للتظلم بعد أن استشعرت الجهة الإدارية أن للمتظلم حقاً وأنها في سبيل إجابته إلى تظلمه ". [١]

ويستفاد من هذا الحكم أن مسلك الإدارة الإيجابي في النظر في التظلم الإداري يقوم باتجاه الإدارة الاستجابة لطلب المتظلم. وقد أسست المحكمة الإدارية العليا المصرية امتداد ميعاد رفع الدعوى أمام القضاء بالقول " أساس امتداد الميعاد في حالة اتخاذ الإدارة مسلكاً ايجابياً ينم عن الاستجابة لطلب المتظلم، هو انتفاء القرينة القانونية على رفض التظلم، والمستفادة من مرور ستين يوماً على التقدم به بدون أن تبت فيه ". [٢]

ومن تطبيقاتها أيضاً، حيث ذهبت بالقول " عدم قيام هذه القرينة إذا لم تهمل الإدارة التظلم وإنما اتخذت مسلكاً إيجابياً في سبيل الاستجابة إليه، والمعول عليه في هذا الصدد هو المسلك الإيجابي في سبيل إجابة المتظلم إلى تظلمه بعد استشعار الجهة الإدارية حقه فيه وليس المسلك الإيجابي في بحث التظلم، وحساب ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة من التاريخ الذي تكشف فيه الإدارة عن نيتها رفض التظلم بعد أن كانت المقدمات في مسلكها تنبئ بغير ذلك ". [٣]

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية من حيث تأخر الإدارة بالاستجابة لطلب المتظلم، من أجل الدراسة والتحقق بالقول " إن تأخر الجهة الإدارية المعنية

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٩٤٠)، الصادر بتاريخ ١٩ / ٤ / ١٩٩٤، السنة ٣٨ قضائية عليا.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٧١٥)، الصادر بتاريخ ٦ / ٧ / ١٩٩٧، السنة ٣٥ قضائية عليا.

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (١٠٦٨)، الصادر بتاريخ ٣ / ٦ / ١٩٧٢. السنة ١٣ قضائية، مشار إليه: فودة، رأفت، مرجع سابق، ص ١٩٧.

في إصدار قرارها من اجل التحقيق والدراسة للبت في الطلب لا يشكل قراراً بالرفض ". [١]

وفي هذا الاتجاه ذهبت بالقول " تقديم المستدعين طلباً إلى الجهة المستدعى ضدّها لاتخاذ قرار بعقد اجتماع للهيئة العامة لجمعية المركز الإسلامي الخيرية من أجل الدعوة لإجراء انتخابات هيئة إدارية جديدة بتاريخ ١٣ / ٥ / ٢٠٠٧، ولم يصدر عن الجهة المستدعى ضدّها أي قرار صريح بذلك مما يعني أنها امتنعت عن اتخاذه، ويعتبر ذلك قراراً ضمنياً بالرفض ونظراً لأن المستدعين أقاموا دعواهم بتاريخ ٨ / ١٠ / ٢٠٠٧ فإنها تكون مقدمة بعد فوات المدة القانونية المنصوص عليها في المادة (١٢) من قانون محكمة العدل العليا مستوجبة الرد شكلاً ". [٢]

ومن صور الرفض الضمني ما أورده المشرع الأردني في المادة (١٦٥) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته بالنص " أ ــ يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة خلال مدة لا تزيد على عشرة أيام من تاريخ وقوع الحالة أو صدور القرار موضوع التظلم، ويتم البت فيه خلال مدة لا تزيد على ثلاثين يوماً من تاريخ استلامه.

ب ــ مع مراعاة ما ورد في المادة (١٦٢) من هذا النظام، يقدم طلب التظلم الرسمي إلى الوزير، إلا أنه يجوز تقديم الطلب إلى الديوان في الحالات التالية:

١ ــ إذا كان لدى الموظف أسباب تجعله يعتقد أن تقدمه بطلب التظلم أو الشكوى للدائرة من شأنه أن يعرضه للتعسف أو سوء المعاملة.

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٦٣ / ٨٦)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العدد الأول، السنة ١٩٨٧، ص ٧٣.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٤٤ / ٢٠٠٧)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (٧، ٨، ٩)، السنة ٢٠٠٨، ص ١١٦٦.

٢ ــ إذا لم تتم إجابة تظلمه المقدم إلى الدائرة خلال ثلاثين يوماً مــن تــاريخ تقديمه.

ج ــ يقوم الديوان بالتحقق أو التحقيق بالتظلم المرفوع إليه إن اقتضت الــضرورة ذلك ".

ويستفاد من هذا النص ضرورة دراسة موضوع التظلم الإداري والبــت فيــه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ أستلامه من قبل أصحاب الاختصاص بعــد أن يقــدم للدائرة خلال المدة القانونية، وفي حالة عدم إجابة تظلمه وبمرور المدة المحددة وهي ثلاثون يوماً دون إجابة الطلب يُعد ذلك رفضاً ضمنياً، لذلك يجــوز التقــدم بــتظلم رسمي لديوان الخدمة المدنية الأردني.

وخلاصة القول وفي ضوء التصور السابق، على الجهة الإدارية المختــصة بفحص التظلم الإداري أن تبت فيه قبل انقضاء المدة المحددة، ويجــب أن تتناولــه بجدية تدل على رغبة الإدارة في الرد على هذا التظلم بموضوعية وشفافية مطلقــة أساسها العدل والإنصاف الوظيفي، ولا يعتبر رفضاً ضمنياً إذا سلكت الإدارة مسلكاً إيجابياً، شريطة أن يكون خاضعاً لرقابة القضاء الإداري، لأن واجب الإدارة بحــث التظلم الإداري المقدم إليها بجدية.

وبناءً على ما تقدم يمكن ذكر أهم النتائج المترتبة على التظلم الإداري بالنــسبة للإدارة، وهي:

١ ــ إفساح المجال أمام الإدارة لكي تراجع نفسها وتعيد النظر فيما أصــدرته من قرارات قد تكون جائرة في حق من صدرت في مواجهته، بحيــث يكــون فــي إمكانها أن تسحب القرار أو تعدله أو تلغيه إذا ما أقتنعت بــصحة الــتظلم المقــدم إليها. (١)

---

(١) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ٢٠.

٢ ــ إنهاء النزاع في مهده، بحيث لا يتطور الأمر إلى منازعة قضائية تطرح أمام القضاء، وفي هذا أيضاً توفير للجهد والمال والوقت وتخفيف العبء الواقع على كاهل القضاء من ناحية أخرى. (١)

٣ ــ أن الحكمة من التظلم الإداري قبل رفع الدعوى يتماشى مع إعتبارات الثقة بالإدارة بإعطائها الفرصة لإصلاح أخطائها بنفسها، فيقوم المتظلم بتقديم تظلمه إلى الجهة الإدارية عسى أن تتراجع وتصحح موقفها مما يغني عن السير في المنازعة الإدارية، وضياع الوقت في مباشرة الدعوى، فيُعد التظلم الإداري إجراء مقرراً لصالح الإدارة والمتنازعين معها على السواء. (٢)

٤ ــ إن صدور القرار الإداري المعيب، لا يعني حتماً أن الإدارة قد قصدت أن يكون كذلك. وحتى لو أن مصدر القرار أراد هذه النتيجة، فإن القانون في معظم الأحوال قد أقام سلطة رئاسية تملك تعديل قرارات المرؤوس وإلغاءها. وإن رقابة القضاء في جميع الحالات هي رقابة على مشروعية القرارات، أما الإدارة فإنها تستطيع أن تعدل القرار أو تلغيه لمجرد عدم ملاءمتة. (٣)

٥ ــ يسمح التظلم الإداري للإدارة بمراقبة مشروعية أعمالها، واكتشاف أوجه الخلل والقصور في قراراتها الإدارية، وممارسة الموظفين لاختصاصاتهم، وبالتالي يعطي الإدارة فرصة لمعالجة العيوب التي اعترت قراراتها الإدارية، مما ينعكس إيجاباً على سير المرفق العام. (٤)

---

(١) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، مرجع سابق، ص ٩.

(٢) إسماعيل، خميس السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، السنة ١٩٩٢ ــ ١٩٩٣، الطبعة الأولى، ص ٣٥.

(٣) الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق، ص ٥٩٨ ــ ٥٩٩

(٤) شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، مرجع سابق، ص ٦ ــ ٧.

المطلب الثالث

الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للقرار المتظلم منه

يترتب على تقديم التظلم الإداري لجهة الإدارة في موعده القانوني، آثار قانونية بالنسبة للقرار الإداري المتظلم منه، منها ما يتعلق بانقطاع مدة الطعن بالقرار الإداري المطعون فيه، ومنها ما يتعلق بوقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه، وهذا ما سنبحثه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول

انقطاع مدة الطعن بالقرار الإداري

أن تقديم التظلم الإداري خلال الموعد القانوني المحدد فيه انقطاع للميعاد القانوني، ويختلف انقطاع سريان الميعاد عن الوقف، فالوقف يعني حساب المدة السابقة ضمن الأجل المحدد لرفع الدعوى، وإذا زال سبب الوقف أستأنف الميعاد مسيرته مكملاً المدة التي تثبت انقضائها قبل حدوث سبب الوقف، أما الانقطاع فهو يمحو كل ما قبله ويسقط المدة السابقة، ويبدأ بعد زوال سبب الانقطاع احتساب الميعاد كاملاً، دون أي اعتبار للمدة السابقة على سبب الانقطاع. (١)

وعليه ينقطع سريان ميعاد رفع دعوى الإلغاء، وتمنح مدة جديدة لكل من المتظلم والإدارة لحل النزاع بينهما، ويستمر هذا الانقطاع سارياً حتى تبت الجهة الإدارية المختصة في نتيجة التظلم المقدم إليها نهائياً، سواء بقبوله أو برفضه صراحةً، أو ضمناً. (٢)

أن تقديم التظلم الإداري بعد انقضاء ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، لا يرتب أثره في قطع هذا الميعاد، وفي حالة إقامة الدعوى أمام القضاء الإداري، سترد شكلاً

---

(١) الوكيل، محمد إبراهيم خيري، مرجع سابق، ص ١٨٦ ــ ١٨٧.

(٢) الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد، مرجع سابق، ص ١٣١ ــ ١٣٢.

لفوات المدة القانونية. ويرى جانب من الفقه الإداري إذا كان التظلم المرفوع إلـى جهة الإدارة بعد مضي المدة المحددة لتقديمه فلا قيمة لهُ من حيث قطع مدة الطعـن بالإلغاء، فإنه ليس هناك ما يمنع الإدارة من أن ترد على المتظلم وأن تجيبـه إلـى طلباته. (١)

وبالرجوع إلى المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقـم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ بفقرتيها الأولى والثانية والتي تنص على " ميعاد رفع الـدعوى أمـام المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تـاريخ نـشر القـرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المـصالح العامـة أو إعلان صاحب الشأن به وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإداريـة التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية، ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكـون مـسبباً، ويعتبر مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختـصة بمثابة رفضه. ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم سـتين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

فمن الملاحظ على هذا النص أن المشرع المصري أعتبر الـتظلم الجـوازي والتظلم الوجوبي قاطعاً لميعاد الطعن القضائي، هذا بالإضافة أن قطع ميعاد الطعن القضائي بالإلغاء ينتهي، أما بالبت في التظلم الإداري والمقدم إلى الجهة الإداريـة المختصة قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه، سواء بالقبول، وعليه ينتهي النزاع القائم بين الفرد والإدارة، وفي مراحله الأولى وقبل الوصول إلى طريق التقاضـي أو بالرفض وفي هذه الحالة يجب أن يكون القرار الصادر بالرفض مسبباً، وفي هذه

(١) الجوهري، عبد العزيز السيد، مرجع سابق، ص ٥٥.

الحالة يبدأ ميعاد جديد للطعن القضائي، محدد بستين يوماً من تاريخ تبليغه بقـرار الرفض.

أما الحالة الثانية وهي في حال رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها رفضاً ضمنياً، بمضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه الإدارة وفي الموعد المحدد، فعندئذ يكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً مـن تاريخ انقضاء الستين يوماً الأولى.

أما المشرع الأردني، فقد اشرنا في موضع سابق من هذه الدراسة إلى أنه لـم يخضع التظلم الإداري لأي قدر من التنظيم الخاص بالنص صراحةً علـى أحكـام التظلم الإداري الوجوبي وأيضاً الجوازي في قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، حيث لم يقم بتحديد تلك القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق قبل رفع دعوى أمام القضاء الإداري، وأيضاً في نظـام الخدمـة المدنيـة الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، نظراً لحداثة تنظيم التظلم الإداري في نظام الخدمة المدنية الأردني الحالي، حيث أكتفى ببعض الإجراءات.

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية أنها أخذت بـالتظلم الوجـوبي دون التظلم الجوازي في قطع مدة الطعن بقولها " استقر الفقه والقضاء الإداري علـى أن التظلم الجوازي لا يقطع مدة الطعن بالقرار المطعون فيه ما لم يرد نص على ذلـك أو يشترط المشرع بالنص سبق التظلم قبل إقامة دعوى الإلغاء ". [١]

وفي حكم آخر لها ذهبت بالقول " إن التظلم الذي لم ينظمه القانون لا يقطع مدة الطعن ". [٢]

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٦٧ / ٩٣)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (١، ٢، ٣)، السنة ١٩٩٣، ص ٣٢، سبق الإشارة إليه.

(٢) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٣ / ٧٨)، مجلة نقابة المحـامين الأردنيـين، العـدد السـابع، السنة ١٩٨٧، ص ٨٢٤.

ويفهم من هذا الحكم أن التظلم الإداري الجوازي لا يقطع سريان مهلة الطعن، ويستطيع الشخص المعني (صاحب المصلحة) أن يلجئ مباشرةً إلى القضاء طالباً إلغاء القرار الصادر بحقه، دون التظلم به أبتداءً أمام الجهة التي أصـــدرت القـــرار أو السلطة الرئاسية لها.

وقد أعتبر المشرع الأردني رفض الجهة الإدارية المختصة اتخاذ القرار وفـــق المواعيد المحددة قراراً إدارياً، [1] وأيضاً ما تضمنته المادة (١٢ / ب) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ والتي تنص على " في حالـــة رفض الجهة المختصة اتخاذ القرار أو امتناعها عن ذلك وفقاً لما هو مبين في المادة (١١) من هذا القانون تبدأ مدة الطعن المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هـــذه المادة بعد انقضاء (٣٠) ثلاثين يوماً من تاريخ تقديم المستدعي طلباً خطياً لتلـــك الجهة لتتخذ ذلك القرار ".

وعليه فأن المشرع الأردني حدد مدة البت في التظلم القاطع للميعـــاد بثلاثـــين يوماً، [2] بدلاً من ستين يوماً لدى المشرع المصري.

ويرى بعض الفقه الإداري أن الأساس النظري في حالة رفـــع الـــدعوى بعـــد رفض التظلم هو أننا لا نكون ــ نظرياً ــ حيال قطع لميعاد رفع دعوى الطعن في القرار الأصلي، بل حيال طعن في قرار جديد هو القرار الصادر برفض التظلم من القرار الأول، وهذا التكييف يدل عليه صريح عبارة المادة (٢٤) من قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، والذي جاء بها بأن " يكون ميعاد رفـــع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ". وبذلك تكون العبارة الواردة في أول هذه الفقرة " وينقطع سريان هـــذا

---

(١) انظر: المادة (١١) من قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

(٢) انظر: المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الميعاد " أي يبطل وينتهي ولا يعود موجوداً، وحتى لا يتداخل الميعادان، وبذلك فإن الطعن في حالة رفض التظلم هو طعن في قرار جديد. (١)

ولكن ما يحدث على أرض الواقع مختلف عما سبق أن جاء بـــالرأي الـــسابق، حيث يجري العمل على أن لا ينصب الطعن على قرار رفض الـــتظلم لأن إلغـــاء القرار الأصلي هو بيت القصيد وهو محل التظلم الذي انصب عليه القـــرار الثـــاني وهما قراران محلهما واحد لا يقبلان التجزئة، وقد صدر القرار الأول الأصلي قلقـــاً بالتظلم فانصبت على الدعوى حتماً. (٢)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية في هذا المجال بـــالقول " لا يقبـــل الطعن في القرار المؤكد للقرار الأول طالما لم يغير في القرار الأول ولـــم يـــصدر بناءً على تحقيق جديد ". (٣)

---

(١) وصفي، مصطفى كمال، مرجع سابق، ص ٢٤٦ وما بعدها.

ـ انظر: حكم محكمة العدل العليا الأردنية، حيث ذهبت بالقول "... وحيث أن المستدعي اعترض على القرار المشكو منه وصدر عن المستدعى ضدّه نتيجة هذا الاعتراض قضي برده ولم يطعن بهذا القرار بل إنصب الطعن على القرار المشكو منه والذي تم الاعتراض عليه والذي لم يعُد له وجود قانوني لأن القرار الذي صدر بنتيجة الاعتراض هو القرار المعتبـــر قانوناً حيث استنفذ القرار المشكو منه أغراض الطعن به عندما تم الاعتراض عليه كما أســـلفنا وبـــذلك تكـــون الـــدعوى مستوجبة للرد شكلاً من هذه الناحية ".

ـ حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٤٩٨ / ٢٠٠٨)، رقم القرار (٤٧)، غير منشور، الـــصادر بتـــاريخ ١٩ / ٣ / ٢٠٠٩، سبق الإشارة إليه.

ويستفاد من هذا الحكم أن الدعوى في حال اعتبار الموظف فاقداً لوظيفته يجب أن تقام على القرار الثاني والمتمثل بنتيجـــة الاعتراض الصادر من الإدارة والذي يعتبر هو القرار النهائي والمعتبر قانوناً الذي تقام عليه دعوى.

(٢) بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، مرجع سابق، ص ١٠٣.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (١٨ / ٧٩)، مجلة نقابـــة المحـــامين الأردنيـــين، العـــدد التاســـع، السنة ١٩٨٠، ص ١٣٣٩. مشار إليه: الخطيب، نعمان أحمد، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليـــا الأردنية في خمسة وعشرين عاماً، خلال الفترة من (١٩٧٢ – ١٩٩٧)، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠١، الطبعة الأولى، ص ٦١٢.

ومن تطبيقاتها أيضاً ما ذهبت بالقول " القرار الإداري الذي يصدر توكيداً لقرار سابق بكافة أركانه لا يقبل الطعن بالإلغاء طالما لم يغير في القرار الأول ولم يصدر بناءً على تحقيق جديد وتكون الدعوى للطعن بالقرار مستوجبة الرد شكلاً ". (١)

إن العبرة في قطع ميعاد الطعن بالإلغاء هو في التظلم الأول والمقدم من قبل صاحب الشأن، لأن الميعاد لا ينقطع إلا مرة واحدة، وإلا اتخذ من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة أمد رفع الدعوى، وهذا أمر يتنافى مع أستقرار المراكز القانونية. ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصرية بالقول " لا يعتدُ في التظلم القاطع للميعاد إلا بالتظلم الأول الذي يقدم في الميعاد القانوني إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار، فإذا قدم صاحب الشأن تظلماً آخر، فإن التظلم الأول هو الذي يوقف الميعاد دون غيره، وذلك لأن الميعاد لا يوقف إلا مرة واحدة، وإلا جاز لذوي الشأن أن يتخذوا من تكرار التظلمات وسيلة للاسترسال في إطالة ميعاد الإلغاء ". (٢)

ومن تطبيقات محكمة العدل العليا الأردنية بالقول " كان على المستدعي أن يطعن بالقرار السابق ضمن المدة القانونية، والذي من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن، إذ إن تكرار التظلمات لا يبقي باب الطعن مفتوحاً مما يجعل الدعوى حقيقة بالرد شكلاً ". (٣)

---

(١) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٢٨٣ / ٢٠٠٠)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، الأعداد (٧، ٨، ٩) السنة ٢٠٠١، ص ١٢٥٩.

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية، الدعوى رقم (١٢٠٤)، الصادر بتاريخ ١٥ / ١١ / ١٩٥٥، السنة ٨ قضائية، سبق الإشارة إليه.

(٣) حكم محكمة العدل العليا الأردنية، قرار رقم (٥٢٢ / ٩٨)، مجلة نقابة المحامين الأردنيين، العددان (١، ٢) السنة ٢٠٠٠، ص ٦٨.

الفرع الثاني

وقف تنفيذ القرار الإداري

يعتبر وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه آثرٌ غيــر ملــزم لجهــة الإدارة، فالإدارة لها سلطة تقديرية بأن توقف تنفيذ الجزاء الصادر بحق الموظف إلى حــين البت بتظلمه، مما يحقق نوعاً من الطمأنينة في التعامل بين الإدارة والأفراد، ويحقق العدالة الوظيفية، هذا بالإضافة لتحقيق مبدأ المشروعية وعدم تعــسف الإدارة فــي قراراتها.

ويرى جانب من الفقه الإداري أن وقف تنفيذ القرار الإداري المتظلم منه غير ملزم قانوناً لجهة الإدارة، إلا أن الــضرورة والمنطــق الــسليم وقواعــد العدالــة والإنصاف تقتضي أحياناً وقف تنفيذ القرار إلى حين البت النهائي فــي موضــوع التظلم الإداري إيجاباً أو سلباً، إذ ليس من المعقول أو المقبــول أن تــستمر الإدارة مصدرة القرار المتظلم منه في تنفيذ أحكامه وبنوده، في الوقت الــذي نبحــث فيــه موضوع التظلم المقدم ضدّ هذا القرار، وتدرس أسبابه وموجباته، تمهيداً للبت فيــه وحسم النزاع الإداري القائم بشأنه نهائياً، لا سيما إذا كان تنفيذ مضمون هذا القرار تنفيذاً مادياً، سيؤدي إلى زوال موضوع التظلم وانعدام وجوده، كقرار هــدم منــزل متصدع، وقرار إتلاف بضاعة فاسدة، مما يؤدي إلى استحالة النظر في موضــوع التظلم بعد تنفيذ الهدم أو الاتلاف، ومن ثم حرمان المتظلم عملياً من نيــل حقوقــه وحفظ مصالحه عن طريق التظلم الإداري. [١]

ويرى الباحث أن السلطات التي تراقب مشروعية الجزاء التأديبي تــستطيع أن توقف تنفيذ الجزاء الصادر بحق الموظف حال اعتراض الموظف علــى الجــزاء الصادر بحقه، انطلاقاً من كون هذه السلطات لها صــلاحية واســعة فــي مراقبــة

---

(١) البيانوني، محمد الأمين، مرجع سابق، ص ٢١٦ ــ ٢١٧.

مشروعية هذه الجزاءات مع مدى انسجامها مع القوانين والأنظمة الناظمة للوظيفة العامة.

المطلب الرابع

الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للقضاء

يحقق التظلم الإداري آثار قانونية مهمة بالنسبة للقضاء، وتظهر لنا في جوانب عدة، أهمها:

١ ـ يهدف التظلم الإداري إلى تجنب تضخم الإجراءات القضائية... خصوصاً ونحن في عصر تزايدت فيه الدعاوى المرفوعة أمام القضاء الإداري، وأصبح البت فيها يستغرق وقتاً ليس باليسير. (١)

٢ ـ التقليل من أعداد الدعاوى المقامة أمام المحاكم تخفيفاً عن كاهلها.

٣ ـ إنهاء الخصومة الإدارية في مهدها تحقيقاً للمصلحة العامة ومصلحة صاحب الشأن والإدارة ومرفق القضاء على السواء، تحقيقاً للعدالة بصورة أسرع وأيسر. (٢)

وفي هذا الشأن أوضحت المذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة المصري رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ الذي استحدث التظلم الإداري أن الغاية من التظلم الإداري هو " تقليل الوارد من القضايا بقدر المستطاع وتحقيق العدالة الإدارية بطريقة أيسر للناس، وذلك بإنهاء المنازعات في مراحلها الأولى، إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه، فإن رفضته أو لم تبت في طلبه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي ".

---

(١) الخبيلي، محمد خليفة، مرجع سابق، ص ٣١.

(٢) خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني ـــ شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري، مرجع سابق، ص ١٨٣.

وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها بأن " الحكمة من هذا التظلم هي الرغبة في التقليل من المنازعات بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس، وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إن رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ". [١]

ومن تطبيقات المحكمة الإدارية العليا المصرية ما قضت به بالقول " إن التظلم هو الأصل في مجال استخلاص ذوي الشأن لحقوقهم ورفع الظلم عنهم، وأن جهة الإدارة هي الخصم الشريف يتعين عليها أن تعطي الحق لأصحابه دون أن تكبدهم مشقة القضاء وإجراءاته، ويؤكد ذلك أن المشرع حرص على تخفيف العبء عن الموظف بتجنبه أعباء القضاء واللجوء إلى التظلم... ". [٢]

وبناءً على ما تقدم يمكن استخلاص النقاط التالية من ما ذكر سابقاً:

أولاً: إن عبء إثبات النشر والتبليغ والعلم اليقيني يقع على عاتق الإدارة فإذا عجزت يبقى باب الطعن مفتوحاً، وفق القاعدة الأصولية في الإثبات (البينة على من أدعى) ومن الممكن إثبات صحة ادعاء الإدارة بجميع طرق الإثبات.

ثانياً: تعتبر النشرات المصلحية التي تصدرها المصالح العامة في مصر، وسيلة للعلم بالجزاء التأديبي، هذا بالإضافة إلى وسيلتي التبليغ (الإعلان) والعلم اليقيني، هذا بخلاف المشرع الأردني الذي أعتبر وسيلتي التبليغ (الإعلان) والعلم اليقيني، هما الوسيلتين للعلم بالجزاء التأديبي.

---

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٣٠١)، الصادر بتاريخ ٥ / ٣ / ١٩٩٦، السنة ٧ قضائية عليا.

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، الدعوى رقم (٦٨٠)، الصادر بتاريخ ٧ / ١٢ / ١٩٨٥، السنة ٣١ قضائية عليا.

ثالثاً: يجب أن تراعى المواعيد اللازمة لتقديم التظلم الإداري، والمحددة بعشرة أيام لدى المشرع الأردني، وفق ما تضمنته المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، وستون يوماً لدى المشرع المصري.

رابعاً: أن المشرع المصري نظم التظلم الإداري الوجوبي، وبين حالاته وأحكامه وإجراءاته وطريقة الفصل فيه، بموجب نص لائحي خاص، أشار إليه في قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ وذلك بالنص عليها في ست مواد قانونية.

خامساً: إن المشرع الأردني اشترط شكلاً خاصاً للتظلم الإداري بأن يكون مكتوباً وفق ما تضمنته المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، هذا بخلاف المشرع المصري الذي لم يتطلب شكلية الكتابة، بل يستطيع تقديم التظلم شفوياً.

سادساً: أستقر الفقه والقضاء الإداري الأردني والمصري على ضرورة توفر شروط شكلية وموضوعية للتظلم الإداري، حتى ينتج أثره القانوني، تتمثل الشروط الشكلية بشروط القرار الإداري القابل للتظلم وشرط المصلحة في التظلم الإداري، وتقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة، وأخيراً الالتزام بالمواعيد المقررة. أما الشروط الموضوعية فهي أن يكون التظلم الإداري واضحاً وجلياً، وأن يكون التظلم الإداري مجدياً.

سابعاً: يترتب على تقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية المختصة آثار قانونية تتعلق بالمتظلم والجهة الإدارية والقرار المتظلم منه، وأخيراً القضاء.

الخاتمة

تناولنا في هذه الدراسة، التظلم الإداري كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي ــ وفي اطار مقارن ــ في الفقه والتشريع والقضاء الإداري الأردني والمصري، فلقد مهدنا لذلك ببيان تعريف الجزاء التأديبي فقهاً وقضاءً وأهدافه والأساس القانوني للجــزاء التأديبي والمبادئ التي تحكم الجزاء التأديبي والضمانات التأديبيــة وأوجــه عــدم مشروعيته.

ولقد توصل الباحث أن الدول محل الدراسة اكتفــت بــالنص علــى أنــواع الجزاءات التأديبية وبيان أحكامها، دون التعرض لتعريف قانوني محدد لهــا. هــذا بالإضافة أن الهدف من إصدار الجزاء التأديبي هو ضمان سير المرفق العام بانتظام وإطراد بردع الموظف المخالف للحيلولة دون إرتكابة أي مخالفة مستقبلاً، وضرب المثل لغيره حتى يتحرى الدقة في أداء الوظيفة.

ولاحظنا أن الأساس القانوني للجزاء التأديبي يختلف باختلاف النظام القانوني المطبق في المجال التأديبي للدولة، فأن نظرية السلطة الرئاسية تجد مجالاً لهــا إذا كان النظام القانوني للجزاء التأديبي للدولة رئاسياً، أما إذا كــان النظــام القــانوني للجزاء التأديبي للدولة يخول سلطة أخرى، كالمحاكم التأديبية أو مجالس التأديــب، فإن الأساس القانوني للجزاء التأديبي يكون مستمد من مبدأ سلطة الدولة.

وقد بينا بأن الجزاء التأديبي يخضع إلى مجموعة من المبادئ القانونية التــي تحكمه، والتي تشكل ضوابط تتعلق بمشروعية الجزاء التأديبي، فــإذا لــم يراعــي مصدر الجزاء التأديبي هذه الضوابط كان الجزاء باطلاً لخروجــه عــن مقتــضى القانون، وهذه المبادئ هي مبدأ شرعية الجزاء التأديبي، ومبدأ وحدة الجزاء التأديبي (مبدأ عدم جواز تعدد الجزاء التأديبي)، ومبدأ تناسب الجزاء التأديبي مــع حجــم

المخالفة المرتكبة (مبدأ الملاءمة)، ومبدأ المساواة في الجـزاء التـأديبي، ومبـدأ حضر القياس، ومبدأ عدم رجعية الجزاء التأديبي، ومبدأ تدرج الجزاء التأديبي.

ولاحضنا أن المشرع الإداري أحاط الموظف العام بمجموعة من الـضمانات القانونية في المجال التأديبي، والتي يتوجب على السلطة التأديبية التقيد بها، سـواء أكانت ضمانات سابقة على توقيع الجزاء التأديبي مـن حيـث مواجهـة الموظـف بالمخالفة المنسوبة إليه، والتحقيق معه، وحق الدفاع، أما الضمانات المعاصرة على توقيع الجزاء التأديبي والتي تتمثل بالحياد وتسبيب الجزاء الصادر بحق الموظـف، لكي يعلم السبب الرئيسي والدافع لإصدار الجزاء التأديبي بحقه.

ولأن موضوع دراستنا ينصب على التظلم الإداري والمتعلق بالجزاء التأديبي كان لا بد لنا من بيان أوجه عدم مشروعية الجزاء التأديبي والتي تتمثل بعيوب تمس الجزاء التأديبي فإذا شاب الجزاء التأديبي أي عيب، وصف الجزاء التـأديبي بعـدم المشروعية.

ونظراً لما للتظلم الإداري من أهمية كضمانة لاحقة للجزاء التأديبي، وباعتباره اعتراض يقدم من قبل صاحب الشأن على قرار صادر بحقه، يبدي فيه أن القـرار مشوب بأحدى العيوب التي تمس القرار الإداري، ويقدم الاعتراض إلـى مـصدر القرار أو السلطة الرئاسية لها، مطالباً إعادة النظر في القرار قبل اللجوء للقضاء.

فقد بينا أن المشرع المصري نظم التظلم الإداري الوجـوبي، وبـين حالاتـه وأحكامه وإجراءاته وطريقة الفصل فيه، والتي نظمت بموجب نص لائحي خـاص، يتمثل في قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ وذلك بالنص عليها في ست مواد قانونية، هذا بالإضافة إلى عدم إمكانية الطعـن فـي الجـزاء التأديبي أمام القضاء الإداري ما لم يتظلم صاحب الشأن إدارياً.

أما المشرع الأردني لم ينص صراحةً على أحكام الـتظلم الإداري الوجـوبي وأيضاً الجوازي وخاصةً فيما يتعلق بالجزاء التأديبي موضوع دراستنا، سواء فـي قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، أو في نظام الخدمـة المدنية الحالي.

كما أمكن التوصل إلى إن عبء إثبات النشر والتبليغ والعلم اليقيني يقع علـى عاتق الإدارة فإذا عجزت يبقى باب الطعن مفتوحاً، وفق القاعـدة الأصـولية فـي الإثبات (البينة على من أدعى) ومن الممكن إثبات صحة ادعـاء الإدارة بجميـع طرق الإثبات.

وقد أوضحنا إن المشرع الأردني اشترط شكلاً خاصاً للتظلم الإداري بأن يكون مكتوباً وفق ما تضمنته المادة (١٦٥ / أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقـم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، هذا بخلاف المشرع المصري الذي لم يتطلب شكلية الكتابة، بل يستطيع تقديم التظلم شفوياً.

كما بينا أن الفقه والقضاء الإداري الأردني والمصري أستقرا على ضـرورة توفر شروط شكلية وموضوعية للتظلم الإداري، حتى ينتج آثارة القانونية بالنـسبة للمتظلم وللإدارة، والقرار المتظلم منه، وأخيراً القضاء.

وقد قام الباحث في هذه الدراسة بتناول آراء الفقه والقضاء الإداري في كل من الأردن ومصر وفي كل موضوع تناولناه، موضحاً أوجه الاتفاق والاختلاف القـائم بين هذه الدول.

وبما أن الخاتمة هي حصلية ما انتهى إليه الباحث من نتائج وتوصيات، لذا فأن الباحث توصل في نهاية دراسته المتواضعة إلى مجموعة من النتـائج والتوصـيات والذي يأمل من أصحاب الاختصاص الأهتمام بها، من أهمها:

النتائج والتوصيات

أولاً: النتائج والتوصيات العامة:

١ ـ يأمل الباحث من أصحاب الاختصاص في نظر التظلمات الإدارية في الدول محل الدراسة توفير أكبر قدر ممكن من أمكانية دراسة موضوع التظلمات الإدارية بجدية وموضوعية حفاظاً على حقوق الموظفين من الضياع، بسبب تأثر المركز القانوني والوظيفي للموظف بالجزاء التأديبي الصادر بحقه.

٢ ـ يأمل الباحث من أصحاب الاختصاص في المجال الإداري والقانوني بإعداد دورات تدريبية للعاملين في مجال الوظيفة العامة تبين فيها الآثار القانونية للتظلم الإداري بالنسبة للأفراد وللإدارة والقرار الإداري المتظلم منه وأخيراً القضاء، والمدد الواجب مراعاتها لتقديم التظلم الإداري أو اللجوء إلى طريق الطعن القضائي والإجراءات الواجب القيام بها في حالة اللجوء إليه.

ثانياً: النتائج والتوصيات الخاصة بالتشريع والقضاء المصري:

١ ـ إن المشرع المصري يأخذ بأنواع التظلم الإداري سواء من حيث السلطة المختصة بفحصه والجهة المقدم إليها ويقسم إلى تظلم ولائي يقدم إلى مصدر القرار المتظلم منه، وإلى تظلم رئاسي يقدم إلى رئيس مصدر القرار المتظلم منه. كما ينقسم التظلم الإداري من حيث أثره القانوني وحرية تقديمه إلى تظلم جوازي يكون فيه لصاحب الشأن حرية في الاختيار إن شاء أن يتظلم إلى جهة الإدارة أو يرفع الأمر إلى القضاء مباشرةً، وإلى تظلم وجوبي يعترض صاحب الشأن أولاً على الجزاء التأديبي قبل اللجوء إلى طريق التقاضي، وإلا ترد دعواه شكلاً، حيث نظم المشرع المصري أحكامه وإجراءاته، بموجب نص لائحي خاص، يتمثل في

قرار رئيس مجلس الدولة المصري رقم (٧٢) لسنة ١٩٧٣ وذلك بالنص عليها في ست مواد قانونية.

٢ ـــ إن التظلم الإداري ينتج أثره في قطع سريان ميعاد رفع الدعوى أمـــام القضاء الإداري ولو قدم إلى جهة إدارية غير الجهة المختصة شريطة أن يكون لها اتصال بموضوع التظلم الإداري، أو تابعة لهذه الجهة الإدارية المختصة، وتـــوافر للمتظلم عذر مقبول، وعليها أن تبلغ به الجهة المختصة ابتداءً، بهدف تحقيق الآثار القانونية المترتبة منه من حيث إعطاء السلطة المختصة فرصة لفحصه والبت فيه.

ثالثاً: النتائج والتوصيات الخاصة بالتشريع والقضاء الأردني:

١ ـــ أن قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢ ونظـــام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، لم ينصا صراحةً على ضرورة تسبيب القرار الصادر في حالة رفض الإدارة للتظلم المقدم إليها، كما فعل المشرع المصري في الفقرة الثانية من المادة (٢٤) من قـــانون مجلـــس الدولـــة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢، لذا يأمل الباحث على المشرع الأردني أن يعالج هذا الموضوع بتسبيب القرار الصادر في حالة الرفض.

٢ ـــ يأمل الباحث من المشرع الأردني بالنص صراحةً على أحكـــام الـــتظلم الإداري الوجوبي وأيضاً الجوازي في قانون محكمة العدل العليـــا الأردنيـــة رقـــم (١٢) لسنة ١٩٩٢، حيث لم يقم بتحديد تلك القرارات الإدارية التي تتطلب التظلم المسبق قبل رفع دعوى أمام القضاء الإداري.

٣ ـــ أن المشرع الأردني لم يعالج موضوع التظلم الإداري الوجوبي وخاصةً فيما يتعلق بالجزاء التأديبي موضوع دراستنا، سواء في قانون محكمة العدل العليـــا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢، أو في نظام الخدمة المدنية الحالي. لـــذا يأمـــل

الباحث بجعل التظلم الإداري من الجزاءات التأديبية وجوبيّاً، بحيث لا يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري ما لم يتظلم صاحب الشأن إدارياً، بهدف أنهاء الخصومة الإدارية في مهدها مما يؤدي إلى التقليل من أعداد الدعاوى المقامة، وحصول صاحب الحق على حقه ودياً، وصولاً إلى رفع روح الانتماء لديه نحو عمله وجهة إدارته.

٤ ــ يأمل الباحث من المشرع الأردني أن يضع معياراً واضحاً للتميز بين نوعي التظلم الإداري الجوازي والوجوبي في نظام الخدمة المدنية الحالي، حيث لوحظ أن المشرع الأردني ومن خلال استعراض النصوص التشريعية في نظام الخدمة المدنية الحالي تناول التظلم الجوازي وكان تعبيره عنه (لا يجوز، أو يجوز أو يحق للموظف)، وأيضاً استخدام المشرع الأردني في الفقرة (ب) من المادة (١٦٢) عبارة (يحق للموظف التقدم بتظلم رسمي)، وأيضاً ما تضمنته المادة (١٦٥ / أ) بعبارة (يقدم طلب التظلم خطياً إلى الدائرة)، أما التظلم الوجوبي فكان تعبيره له وفق ما تضمنته المادة (٧٣ / هـ) من نظام الخدمة المدنية رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، بعبارة (حق الاعتراض)، وأيضاً استخدام المشرع الأردني عبارة (للموظف الذي أُعتبر فاقداً لوظيفته حق الاعتراض)، في اعتبار هذه العبارات أنها داله على التظلم الوجوبي حيث تبين للباحث أن هذا التظلم هو وجوبي قبل رفع الأمر أمام القضاء الإداري من خلال أحكام محكمة العدل العليا الأردنية، ويرى الباحث أنه من الأنسب اختيار مرادف واحد لهذه العبارات وهو (التظلم) كونه المتعارف عليه في معظم التشريعات الإدارية في الدول العربية، والمستقر عليه في إجتهادات محكمة العدل العليا الأردنية.

٥ ـــ أن القضاء الإداري الأردني قلل من أهمية التظلم الجوازي وجعله غيـــر قاطع لميعاد الطعن بالإلغاء، على عكس المشرع المـــصري الـــذي جعـــل الـــتظلم الجوازي قاطعاً لميعاد الطعن القضائي، مما يجعل صاحب الشأن في حيرة من أمره من التظلم الإداري أو اللجوء إلى طريق التقاضي، ويرى الباحث أن هذا الإجـــراء يخالف الآثار القانونية للتظلم الإداري من حيث التقليل من فرص التصادم القضائي بين الإدارة والأفراد، وتقليل الوارد من القضايا أمام المحاكم. ولهذا نأمل من محكمة العدل العليا الأردنية الموقرة أن تعدل عن اجتهاداتها السابقة، بـــأن يكـــون الـــتظلم الجوازي قاطعاً لميعاد الطعن القضائي بالإلغاء، كما هو الحـــال بالنـــسبة للمـــشرع المصري.

٦ ـــ يأمل الباحث الإسراع بإصدار التعليمات التي تتضمن آلية تشكيل اللجان الخاصة بالنظر في طلبات التظلم ومهامها والمشار إليها في المـــادة (١٦٤) مـــن نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته، لضرورة البت في هذه التظلمات من لجان متخصصة ومحايدة.

تم بحمد الله

المراجع

أولاً: الكتب والمؤلفات القانونية العامة والخاصة:

١ ــ أبو العثم، فهد عبد الكريم، القضاء الإداري بين النظرية والتطبيق، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٥.

٢ ــ أبو العينين، محمد ماهر، دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري، الكتاب الأول، شروط قبول دعوى الإلغاء، دار الطباعة الحديثة، السنة ١٩٩٦.

٣ ــ أرجمند، عبدالله محمد محمود، فلسفة الإجراءات التأديبية للعاملين بالخدمة المدنية، (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة في دولة الإمارات العربية المتحدة والدول الأجنبية)، مطابع البيان، دبي، الأمارات، السنة ١٩٩٨، الطبعة الأولى.

٤ ــ إسماعيل، خميس السيد، دعوى الإلغاء ووقف تنفيذ القرار الإداري وقضاء التنفيذ وإشكالاته والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة مع المبادئ العامة للقضاء المستعجل، السنة ١٩٩٢ ــ ١٩٩٣، الطبعة الأولى.

٥ ــ إسماعيل، موسوعة المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة، دار الطباعة الحديثة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٨، الطبعة الأولى.

٦ ــ البنداري، عبد الوهاب، طرق الطعن في العقوبات التأديبية، إدارياً وقضائياً للعاملين المدنيين بالدولة، والقطاع العام، وذوي الكادرات الخاصة، (دراسة فقهية قضائية وفقاً لأحدث التشريعات، وآراء الفقه وأحكام القضاء وفتاوى مجلس الدولة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، بدون سنة نشر.

٧ ــ الجرف، طعيمة، رقابة القضاء الإداري لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٤.

٨ ــ الحلو، ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٩٥.

٩ ــ الديداموني، مصطفى أحمد، الإجراءات والأشكال في القرار الإداري، (دراسة مقارنة في النظام الفرنسي والمصري والعراقي)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، مصر، السنة ١٩٩٣.

١٠ ــ الزعبي، خالد سمارة، القانون الإداري، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٨.

١١ ــ الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري، بين النظرية والتطبيق (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٩، الطبعة الثانية.

١٢ ــ الشمري، عامر إبراهيم أحمد، العقوبات التأديبية، (دراسة مقارنة)، منشورات زين الحقوقية، البقاع، لبنان، السنة ٢٠٠٩، الطبعة الأولى.

١٣ ــ الشوبكي، عمر محمد، القضاء الإداري، (دراسة مقارنة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، الإصدار الثالث، السنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى.

١٤ ــ الشيخلي، عبد القادر، النظام القانوني للجزاء التأديبي، دار الفكر للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٨٣.

١٥ ــ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٦.

١٦ ــ الطماوي، سليمان محمد، القضاء الإداري، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٩.

١٧ ــ الطماوي، سليمان محمد، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦١، الطبعة الثانية.

١٨ ــ الظاهر، خالد خليل، القضاء الإداري، (دراسة مقارنة)، بدون دار نـــشر، السنة ١٩٩٩، الطبعة الأولى.

١٩ ــ العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الأول، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى.

٢٠ ــ العبادي، محمد وليد، القضاء الإداري، الجزء الثاني، الوراق للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى.

٢١ ــ العتوم، منصور إبراهيم، المسؤولية التأديبية للموظف العام، (دراسة مقارنة لأنظمة التأديب في الأردن وسوريا ومصر وفرنسا)، مطبعة الـــشرق ومكتباتهـــا، السنة ١٩٨٤، الطبعة الأولى.

٢٢ ــ العجارمة، نوفان العقيل، سلطة تأديب الموظف العام، (دراســـة مقارنـــة)، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى.

٢٣ ــ العطار، فؤاد، مبادئ القانون الإداري، الجزء الأول، دار النهضة العربيـــة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٢.

٢٤ ــ الغويري، أحمد عودة، قضاء الإلغاء في الأردن، (دراسة تحليلية تطبيقيـــة مقارنة)، بدون دار نشر، السنة ١٩٨٩، الطبعة الأولى.

٢٥ ــ القاضي، نصر الدين مصباح، النظرية العامة للتأديب في الوظيفة العامة في القانون الليبي، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩.

٢٦ ــ القيسي، إعاد علي حمود، القضاء الإداري وقضاء المظالم، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٩، الطبعة الأولى.

٢٧ ــ القيسي، إعاد علي حمود، الوجيز في القـــانون الإداري، دار وائـــل للنـــشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ١٩٩٨، الطبعة الأولى.

٢٨ ــ المعمري، محمد بن مرهون بن سعيد الذيب، تسبيب القــرارات الإداريــة، (دراسة مقارنة)، دار وائل للنــشر والتوزيــع، عمــان، الأردن، الــسنة ٢٠٠٢، الطبعة الثانية.

٢٩ ــ الوكيل، محمد إبراهيم خيري، التظلم الإداري ومسلك الإدارة الإيجابي فــي ضوء آراء الفقه وأحكام القــضاء، دار الفكــر الجــامعي، الإســكندرية، مــصر، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى.

٣٠ ــ بسيوني، عبد الرؤوف هاشم، أحكام التظلم الإداري في القانونين المــصري والكويتي، (دراسة فقهية وقضائية)، دار النهــضة العربيــة، القــاهرة، مــصر، السنة ١٩٩٧.

٣١ ــ بطيخ، رمضان محمد، المسؤولية التأديبية لعمال الحكومة والقطــاع العــام وقطاع الأعمال العام فقهــاً وقــضاءً، دار النهــضة العربيــة، القــاهرة، مــصر، السنة ١٩٩٩.

٣٢ ــ بطيخ، رمضان محمد، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربيــة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٧.

٣٣ ــ جمال الدين، سامي، أصول القانون الإداري ــ تنظــيم الــسلطة الإداريــة والإدارة المحلية ــ التنظيم القانوني للوظيفة العامة ــ نظرية العمل الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٤.

٣٤ ــ جمال الدين، سامي، المنازعات الإدارية، منــشأة المعــارف، الإســكندرية، مصر، السنة ١٩٨٤.

٣٥ ــ حمزة، محمد حسنين، القانون التأديبي والرقابة القضائية، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٠.

٣٦ ــ خضر، طارق فتح الله، القضاء الإداري، دعوى الإلغـــاء، النـــسر الـــذهبي للطباعة، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩، الطبعة الثالثة.

٣٧ ــ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٨.

٣٨ ــ خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغـــاء القـــرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الثاني ــ شروط قبول الطعن بإلغاء القرار الإداري ــ دار محمود للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٧.

٣٩ ــ خليفه، عبد العزيز، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغـــاء القـــرار الإداري وتأديب الموظف العام، الجزء الرابع، ضمانات تأديب الموظف العام، دار محمـــود للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٧.

٤٠ ــ خليفة، عبد العزيز عبد المنعم، أوجه الطعن بإلغاء القرار الإداري في الفقـــه وقضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإســـكندرية، مـــصر، الـــسنة ٢٠٠٢، الطبعة الأولى.

٤١ ــ خليفه، عبد العزيز عبد المنعم، شروط قبول الطعن بإلغاء القـــرار الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٥.

٤٢ ــ رسلان، أنور أحمد، وسيط القضاء الإداري، دار النهضة العربية، القـــاهرة، مصر، السنة ١٩٩٩.

٤٣ ــ شاهين، مغاوري، القرار التأديبي وضماناته ورقابته القضائية بين الفاعليـــة والضمان، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٦، الطبعة الأولى.

٤٤ ــ شاهين، مغاوري، المساءلة التأديبية للعاملين بالدولة والقطاع العـــام، عـــالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٤.

٤٥ ــ شطناوي، علي خطار، الوجيز فــي القــانون الإداري، دار وائــل للنــشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٣، الطبعة الأولى.

٤٦ ــ شطناوي، علي خطار، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٤، الطبعة الأولى.

٤٧ ــ عبد السلام، عبد العظيم، تأديب الموظف العام فــي مــصر، دار النهــضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ٢٠٠٠، الطبعة الأولى.

٤٨ ــ عبد القادر، عبدالله، العمدة، في أحكام تأديب العاملين في الحكومة والقطــاع العام، بدون دار نشر، القاهرة، السنة ١٩٩٠.

٤٩ ــ عبدالله، عبد الغني بسيوني، ولاية القــضاء الإداري علــى أعمــال الإدارة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٨٣.

٥٠ ــ عبد الهادي، بشار، التفــويض فــي الاختــصاص، (دراســة مقارنــة)، دار الفرقان، عمان، الأردن، السنة ١٩٨٢، الطبعة الأولى.

٥١ ــ عبد الهادي، ماهر، الشريعة الإجرائية فــي التأديــب، بــدون دار نــشر، السنة ١٩٨٦.

٥٢ ــ عصفور، محمد، تأديب العاملين بالقطاع العــام ومقارنتــه بــنظم التأديــب الأخرى، عالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٢.

٥٣ ــ عصفور، محمد، نحو نظرية عامة في التأديب، عالم الكتب، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٧.

٥٤ ــ عكاشة، حمدي ياسين، القرار الإداري في قضاء مجلــس الدولــة، منــشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون سنة نشر.

٥٥ ــ عفيفي، مصطفى، الحقوق المعنوية للإنسان بين النظرية والتطبيق، (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٠.

٥٦ ــ فهمي، مصطفى أبو زيد، القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٨٥ ــ ١٩٨٦، الطبعة الخامسة.

٥٧ ــ فودة، رأفت، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء، (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٨.

٥٨ ــ فودة، عبد الحكيم، الخصومة الإدارية، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، السنة ١٩٩٦.

٥٩ ــ كامل، نبيلة عبد الحليم، الدعاوي الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٦.

٦٠ ــ كنعان، نواف، القانون الإداري، الكتاب الثاني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٧، الطبعة الأولى.

٦١ ــ كنعان، نواف، القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٩، الطبعة الأولى.

٦٢ ــ كنعان، نواف، النظام التأديبي في الوظيفة العامة، مكتبة الجامعة، إثراء للنشر والتوزيع، السنة ٢٠٠٨، الطبعة الأولى.

٦٣ ــ محارب، علي جمعة، التأديب الإداري في الوظيفة العامة، (دراسة مقارنة في النظام العراقي والمصري والفرنسي والإنجليزي)، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٤، الطبعة الأولى.

٦٤ ــ مساعدة، أكرم عارف، القرار الإداري، (دراسة تحليلية مقارنة بين مصر والأردن)، بدون دار نشر، السنة ١٩٩٢.

٦٥ ــ نده، حنا إبراهيم، القضاء الإداري في الأردن، بــدون دار نــشر، عمـــان، الأردن، السنة ١٩٧٢.

٦٦ ــ وصفي، مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، مطبعة الأمانـــة، السنة ١٩٧٨، الطبعة الثانية.

٦٧ ــ ياقوت، محمد ماجد، شرح الإجراءات التأديبية في الوظيفة العامـــة والمهـــن الحرة النقابية والعمل الخاص، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، السنة ٢٠٠٤.

ثانياً: الأبحاث العلمية في المجلات المتخصصة:

١ ــ البيانوني، محمد الأمين، دور التظلم الإداري في ممارسة الرقابة على أعمـــال الإدارة، (دراسة مقارنة)، مجلـــة الإدارة العامـــة، الـــسعودية، العـــدد (٦٠)، السنة ١٩٨٨.

٢ ــ الجوهري، عبد العزيز السيد، الطعن الإداري، التظلم الإداري، مجلة المحاماة، العددان التاسع والعاشر، السنة السابعة والستون، نقابة المحامين المصرية، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٨.

٣ ــ حتاملة، سليم سلامة، رقابة القضاء الإداري على مبدأ التناسب بـــين العقوبـــة التأديبية والمخالفة الإدارية، (دراسة مقارنة بين القـــضاء الفرنـــسي والمـــصري والأردني)، بحث منشور في مجلة جرش للبحوث والدراسات، المجلـــد العاشـــر، العدد الثاني، جامعة جرش الأهلية، حزيران، جرش، الأردن، السنة ٢٠٠٦.

٤ ــ سليمان، حسين إبراهيم، التظلم الإداري وكيف يساهم في تحقيق العدل، مجلـــة هيئة قضايا الدولة، العدد الثالث، رقـــم (١٧١)، الـــسنة ٤٣، يوليـــو، ســـبتمبر، السنة ١٩٩٩.

٥ ــ شطناوي، علي خطار، التظلم الإداري كشرط لقبول دعوى الإلغاء شكلاً، المجلة القضائية الأردنية، المعهد القضائي الأردني، عمان، الأردن، السنة الثانية، المجلد الثاني، العدد الثاني عشر، ديسمبر، السنة ١٩٩٨.

٦ ــ شطناوي، علي خطار، تسبيب القرارات الإدارية في فرنسا والأردن، (دراسة مقارنة)، مجلة دراسات، (العلوم الأنسانية)، المجلد (٢٢)، (أ)، العدد (٢٦)، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، السنة ١٩٩٥.

٧ ــ عبد البر، عبد الفتاح، تعليق على حكم بعنوان " متى يعتبر العامل محالاً إلى المحكمة التأديبية " منشور في مجلة العلوم الإدارية، السنة ٢٧، العدد الأول، حزيران، السنة ١٩٨٥.

٨ ــ عبد البر، عبد الفتاح عبد الحليم، بعض أوجه الطعن في القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، مجلة العلوم الإدارية، كانون الأول، السنة ١٩٩٥.

٩ ــ كشاكش، كريم، ميعاد دعوى الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا الأردنية، بحث منشور في أبحاث اليرموك، سلسلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، المجلد (٢٢)، العدد الثالث، أيلول، جامعة اليرموك، اربد، الأردن، السنة ٢٠٠٦.

١٠ ــ كنعان، نواف، تسبيب القرار التأديبي كضمانة أساسية من ضمانات التأديب الوظيفي، مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد السابع، العدد السادس، الكرك، الأردن، السنة ١٩٩٢.

ثالثاً: الرسائل الجامعية:

١ ــ أرجمند، عبدالله محمد محمود، الأحكام الإجرائية والموضوعية للتظلم من القرارات الإدارية، (دراسة نظرية وتطبيقية في دولة الأمارات وفي الدول الأجنبية)، رسالة ماجستير، جامعة طنطا، مصر، السنة ١٩٩٤.

٢ ــ الجابري، شهاب بن أحمد بن علي، طرق الطعن في القرارات التأديبية، (دراسة مقارنة بين مصر، الأردن، عُمان)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٢.

٣ ــ الحسني، محمد بن عبدالله بن محمد، التظلم الإداري، (دراسة نظرية وتطبيقية مقارنة)، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠١.

٤ ــ الخييلي، محمد خليفة، التظلم الإداري، (دراسة مقارنة بين قوانين المملكة الأردنية الهاشمية والإمارات العربية المتحدة)، رسالة ماجستير، جامعة الشرق الأوسط، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٩.

٥ ــ العنزي، سعد نواف، الضمانات الإجرائية في التأديب، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، مصر، السنة ٢٠٠٥.

٦ ــ بركات، عمرو فؤاد، السلطة التأديبية، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، مصر، السنة ١٩٧٨.

٧ ــ حبيب، يسري لبيب، نظرية الخطأ التأديبي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، مصر، السنة ١٩٩٠.

٨ ــ عبد البر، عبد الفتاح، الضمانات التأديبية، (رسالة دكتوراه)، جامعة القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٨.

٩ ــ عثمان، محمد مختار، الجريمة التأديبية بين القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، رسالة دكتوراه، دار الفكر العربي، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٣.

١٠ ــ عزت، فهمي، سلطة التأديب بين الإدارة والقضاء، (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، السنة ١٩٨٠.

١١ ــ عفيفي، مصطفى محمود أحمد، فلسفة العقوبة التأديبية وأهـدافها، (دراسـة مقارنة)، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، القاهرة، مصر، السنة ١٩٧٦.

رابعاً: الدوريات:

١ ــ الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادئ المحكمة الإدارية العليا وفتـاوى الجمعيـة العمومية منذ عام ١٩٤٦ وحتى عام ١٩٨٥، الجزء الثامن، إعداد الـدكتور نعـيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، الـدار العربيـة للموسـوعات، القـاهرة، مـصر، السنة (١٩٨٦ ــ ١٩٨٧)، الطبعة الأولى.

٢ ــ مجلة نقابة المحامين، نقابة المحامين الأردنيين، عمان، الأردن.

٣ ــ مجلة المحاماة، تصدر عن نقابة المحامين المصريين، القاهرة، مصر.

٤ ــ مجموعة الأحكام القضائية التي أعدتها النيابة الإدارية المصرية، الجزء الأول، السنة ١٩٨١.

٥ ــ مجموعة القوانين والأنظمة والتعليمات التربوية، الجزء الرابـع عـشر، إدارة الشؤون القانونية، وزارة التربية والتعليم، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠٣.

٦ ــ مجموعة الدكتور نعيم عطية والأستاذ حسن الفكهاني، مبادئ وأحكام المحكمة الإدارية العليا مع فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتـشريع فـي تأديـب الموظف العام خلال الفترة مـن (١٩٨٥ ــ ١٩٩٣)، الـسنة ١٩٩٤ ــ ١٩٩٥، الطبعة الأولى.

٧ ــ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية فـي الفترة من أكتوبر ١٩٨٥ ــ يونيو ١٩٨٦، موسوعة المبادئ القانونية التي تصدرها نقابة المحامين، القاهرة، مصر.

٨ ــ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في عدد من سنينها القضائية، خلال الفترة من (١٩٨٨ ــ ١٩٩٢)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، مصر.

٩ ــ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاماً، خلال الفترة من (١٩٦٥ ــ ١٩٨٠)، مجلس الدولة المصري، (المكتب الفني)، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الجزء الأول، القاهرة، مصر.

١٠ ــ مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في عشر سنوات، خلال الفترة من (١٩٥٥ ــ ١٩٦٥)، ثلاثة أجزاء، الجزء الثالث، إعداد أحمد سمير أبو شادي، الدار القومية للطباعة والنشر، القاهرة، مصر، السنة ١٩٦٧.

١١ ــ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة العدل العليا الأردنية في خمسة وعشرين عاماً، خلال الفترة من (١٩٧٢ ــ ١٩٩٧)، إعداد الدكتور نعمان أحمد الخطيب، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، السنة ٢٠٠١، الطبعة الأولى.

١٢ ــ مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية، في ثلاث سنوات من ١ / ١٠ / ١٩٦٦ إلى آخر ٩ / ١٩٦٩، المكتب الفني، القاهرة، مصر.

خامساً: القوانين والأنظمة:

١ ــ قانون أصول المحاكمات المدنية الأردني رقم (٢٤) لسنة ١٩٨٨ وتعديلاته.

٢ ــ قانون العاملين المدنيين بالدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٨.

٣ ــ قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري رقم (١٣) لسنة ١٩٦٨.

٤ ــ قانون النيابــة الإداريــة والمخالفــات التأديبيــة المــصري رقــم (١١٧) لسنة ١٩٥٨.

٥ ــ قانون مجلس الدولة المصري رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٦ ــ قانون محكمة العدل العليا الأردنية رقم (١٢) لسنة ١٩٩٢.

٧ ــ نظام الخدمة المدنية الأردني الملغي رقم (٥٥) لسنة ٢٠٠٢.

٨ ــ نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (٣٠) لسنة ٢٠٠٧ وتعديلاته.

سادساً: المواقع الالكترونية:

١ ــ سالم، رحاب عبد العزيز البيلي، التظلم الإداري كسبب لإنقطاع الميعــاد فــي دعوى الإلغاء، بحث منشور على شبكة الإنترنت: http / / ar.wikisource.orq / wiki تاريخ الرجوع إليه: ٢١ / ٦ / ٢٠٠٨.

٢ ــ متولي، محمد، بحث في التظلم الإداري، بحث منشور على شبكة الإنترنــت: http: / / www. Mohamoon. net، شبكة المحامين العرب، تــاريخ الرجــوع إليــه: ٨ / ٥ / ٢٠٠٧.

سابعاً: المحاضرات:

١ ــ حتاملة، سليم سلامة، محاضرات غير مطبوعة ألقيت على طلبة كلية الحقوق، السنة الرابعة، في جامعة جرش الأهلية، جرش، الأردن، للعام ٢٠٠٩.